

TEORIA ECONÔMICA  
E  
REGIÕES SUBDESENVOLVIDAS

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS  
RUA DAS PALMEIRAS, 55 — BOTAFOGO — RIO DE JANEIRO  
Tel. 26-5829

CONSELHO CURADOR

PRESIDENTE  
MINISTRO CLOVIS SALGADO

CONSELHEIROS

DARIO CAVALCANTI DE AZAMBUJA, EURICO DA COSTA CARVALHO,  
GUILHERME DA SILVEIRA FILHO, HERMES LIMA, JOSÉ LEITE  
LOPES, ROLAND CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE CORBISIER E  
TANCREDO DE ALMEIDA NEVES.

DIRETOR  
ROLAND CORBISIER

DEPARTAMENTOS

FILOSOFIA — ALVARO VIEIRA PINTO  
HISTÓRIA — NÉLSON WERNECK SODRÉ  
POLÍTICA — CÂNDIDO A. MENDES DE ALMEIDA  
SOCIOLOGIA — JÚLIO BARBOSA  
ECONOMIA — ÉZIO TÁVORA DOS SANTOS

SERVIÇOS

ESTUDOS E PESQUISAS — GILBERTO PAIM  
CURSOS E CONFERÊNCIAS — ALBERTO LATORRE DE FARIA  
PUBLICAÇÕES — CÉLIO LYRA  
DIVULGAÇÃO — JOSÉ MAURO GONÇALVES

330.9  
M998  
2.7

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS

GUNNAR MYRDAL

TEORIA ECONÔMICA  
E REGIÕES  
SUBDESENVOLVIDAS

43940

43940



TEXTOS DE ECONOMIA CONTEMPORÂNEA

— 1 —

RIO DE JANEIRO — 1960

Título do original inglês:  
ECONOMIC THEORY AND UNDER-DEVELOPED REGIONS  
(2.<sup>a</sup> edição, setembro de 1957)  
Gerald Duckworth & Co. Ltd.  
3 Henrietta Street, London, W.C.2

Tradução de  
EWALDO CORRÊA LIMA  
  
Revista por  
NEUSA FEITAL WÖHRLE e CÉLIO LYRA

USP-FEA  
330.9  
M998  
E.4

43940

MONOGRAFIAS  
TEORIA ECONOMICA E REGIOES SUBDESENVOLVIDAS



Direitos de tradução reservados em língua portuguesa



*P*ARA atingir os objetivos em vista dos quais foi criado, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros empreende estudos e pesquisas, realiza cursos e conferências, promove concursos, confere prêmios, bôlsas de estudo e divulga, por todos os meios adequados, os estudos e trabalhos, próprios ou de terceiros, que atendam às suas finalidades.

Empenhado na obra de emancipação cultural do País, o ISEB se propõe, no que diz respeito a publicações, realizar um plano editorial que inclui não só traduções de obras estrangeiras—sobretudo das que nos ajudem a compreender os problemas do homem brasileiro e do contexto semicolonial e subdesenvolvido em que se acha situado—, mas também e principalmente a produção de originais brasileiros que revelem a nova perspectiva em que nos encontramos.

As traduções de obras estrangeiras, nas ciências fundamentais da cultura—filosofia, história, política, sociologia e economia—, constituirão, em cada uma dessas disciplinas, coleções ou séries especiais, que se distinguirão uma das outras, de acôrdo com a natureza do assunto, pela côr do título das respectivas publicações. Prevemos, não só a tradução de textos clássicos, nessas diferentes matérias, mas de obras atuais e, também, de pequenas monografias, ensaios, conferências, artigos de revista, capítulos de livro, que condensem o pensamento dos autores mais representativos nos diversos setores da cultura do nosso tempo.

Daremos ênfase especial, como foi dito, à publicação de originais brasileiros que atendam à necessidade de compreender e interpretar nosso País à luz das categorias e de

acôrdo com os métodos que caracterizam o esforço cultural do ISEB. Editaremos várias séries de textos brasileiros que também se distribuirão nas cinco ciências básicas mencionadas. Estimularemos, por todos os meios, a formação do que poderíamos chamar de bibliografia do desenvolvimento, procurando assentar os fundamentos de uma cultura nacional autêntica.

\*  
\* \*

A tradução, pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, de *"Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas"*, de Gunnar Myrdal, inaugura a série de "textos de economia contemporânea".

A importância deste livro reside não apenas no fato de ser uma das mais expressivas manifestações do pensamento econômico contemporâneo, mas também na categoria intelectual de seu autor.

Gunnar Myrdal foi o sucessor de Gustav Cassel na cadeira de Economia Política e Finanças Públicas—denominada *"Lars Hierta"*, em homenagem ao seu patrono—da Universidade de Estocolmo, na Suécia. Economista famoso antes dos trinta anos, desempenhou função de relevância durante a Grande Depressão, ao lado de grandes economistas suecos, entre os quais o atual Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Dag Hammarsköld, na preparação do importante relatório que preconizava um programa de obras públicas para combater o desemprego. Com sua esposa, a socióloga Alva Myrdal, ex-diretora da UNESCO e atual Embaixadora de seu país em Nova Délhi, preparou *"O Problema da População"* (Bejolknings Freegan), obra em que pregava uma política populacional que deveria provocar o aumento do índice de crescimento demográfico suéco.

Entre as obras de Gunnar Myrdal, podemos destacar as seguintes: *Monetary Equilibrium*, *Finouspolitikeno Ekonomiska Verkningar* (*Efeitos Econômicos da Política Fiscal*),

The Political Element in the Development of the Economic Theory, An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy, An International Economy e Value in Social Theory. A Selection of Essays on Methodology.

*Não se esgota, no entanto, na produção teórica a atividade do eminente sociólogo e economista. Gunnar Myrdal exerceu funções de grande importância na vida pública de seu país —Senador, Diretor do Banco da Suécia, Ministro do Comércio; no plano internacional, não é menor sua atuação—Secretário-Executivo da Comissão Econômica para a Europa, da ONU, de 1947 a 1956, e, desde 1957, na Índia, dirige um grupo de trabalho incumbido de pesquisas sobre problemas de desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico no Sudeste da Ásia.*

*Empenhados em criar, ou melhor, em contribuir para a criação do que chamamos de bibliografia do desenvolvimento, temos dado toda ênfase à produção e à publicação de originais brasileiros. Também dêsse ponto-de-vista, estamos rompendo com a tradição colonial da cultura brasileira, que consistia em importar e consumir, sem transformá-lo, o produto cultural elaborado no estrangeiro. Não se trata, é óbvio, de excluir a colaboração do pensamento alheio, como se nos pudéssemos bastar a nós mesmos em orgulhosa auto-suficiência, mas de subordinar esse pensamento às nossas preocupações e aos nossos interesses. Os contatos não se interrompem, as relações não se cortam. O que se altera, fundamentalmente, é a maneira pela qual os contatos se estabelecem e as relações se travam. A partir do momento em que, tocados pelo Grande Despertar, para usar a expressão de Myrdal, acordamos para a nossa realidade e assumimos, ao mesmo tempo, um projeto próprio de destino, a partir dêsse momento, emergimos da passividade, da condição de objeto, e passamos a adotar uma posição reflexiva e crítica em relação aos produtos da cultura estrangeira.*

*O livro de Myrdal situa-se numa perspectiva que coincide com a nossa, pois considera o problema das teorias econômicas não em abstrato, mas em função dos problemas con-*

cretos dos países subdesenvolvidos. Denunciando a "malícia" dessas teorias, elaboradas nos centros dominantes, como justificações racionais e a posteriori dos interesses desses centros, Myrdal verifica que tais teorias não atendem aos interesses dos países pobres, atrasados e subdesenvolvidos, cujos economistas se acham desafiados a repensá-las criticamente a fim de desmascarar os seus pressupostos e o seu conteúdo ideológico, e a elaborar, com seus próprios recursos, o pensamento que realmente se ajuste aos problemas e às necessidades dos seus países.

Neste livro claro e persuasivo, em que são expostos e discutidos, na perspectiva do economista, do sociólogo e mesmo do filósofo, os problemas atuais e urgentes das regiões subdesenvolvidas, Gunnar Myrdal torna evidente que as forças do mercado entregues ao seu livre jogo agravam as desigualdades internacionais e as desigualdades internas nos países pobres. Reconhece que o problema fundamental desses países é político e que só o Estado, interferindo enérgicamente, poderá arrancar da miséria e do atraso essas regiões que hoje despertam de seu secular letargo, ingressam no campo da história e lutam pela própria realização como nações desenvolvidas e soberanas.

## PREFACIO

*Em outubro de 1955, proferi, no Cairo, a convite do Banco Nacional do Egito, conferências comemorativas do seu aniversário. Mais tarde, essas palestras foram publicadas pelo Banco sob o título: Desenvolvimento e Subdesenvolvimento—Uma Nota Sobre o Mecanismo da Desigualdade Econômica Nacional e Internacional (Cairo, 1956). Sou grato ao Banco por ter-me dado a honra de convidar-me para realizar as conferências e, já agora, por permitir reeditá-las em versão revista.*

*Ao preparar este volume, fiz minuciosa revisão do texto, sem tornar muito extenso o manuscrito. Das conferências originais mantive, no entanto, além do tratamento não técnico dos problemas, o modo de expressão informal e, por vezes, pessoal.*

*Serei breve a respeito do conteúdo. A rápida multiplicação dos ensaios sobre problemas de países subdesenvolvidos reflete, a meu ver, a mudança fundamental que se verificou na situação política internacional, desde a II Guerra Mundial. Quando escolhi este assunto para tema de minhas conferências, sabia que estava, apenas, seguindo a tendência de ajustamento das ciências sociais à nova situação política do mundo.*

*É possível analisar de múltiplas maneiras o complexo de problemas que desafiam os países subdesenvolvidos. Há lugar para padrões e métodos diferentes. É de interesse para o progresso harmonioso do conhecimento científico que os estudiosos observem, simultaneamente, os problemas de ângulos diferentes. Segundo a grande tradição humanista do racionalismo, cremos que tanto nas ciências quanto nos ou-*

tros campos do conhecimento o progresso resulta da discussão e, até mesmo, da controvérsia.

Focalizo aqui um aspecto particular da situação internacional: as enormes e sempre crescentes desigualdades econômicas entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Embora essas disparidades e sua tendência a crescer sejam realidades flagrantes, e constituam uma das causas básicas da tensão internacional, não é comum considerá-las problema crucial na literatura do subdesenvolvimento.

Ora, é isto precisamente o que pretendo fazer. Meu propósito é investigar por que e como sobrevieram tais desigualdades, por que persistem e tendem a aumentar. No capítulo VII, abordarei também outra questão: como se poderiam alterar essas tendências? Para responder racionalmente a esta questão—que diz respeito à política e na qual o raciocínio se desenrola antes em termos de meios e fins do que de causas e efeitos—é necessário conhecer o mecanismo causal que provocou o aparecimento das desigualdades.

A Segunda Parte, que trata das desigualdades econômicas, da consciência pública e da teoria econômica, corresponde à primeira conferência pronunciada. Em sua forma atual foi escrita para servir de introdução crítica ao livro. Porém, quando procedi à última revisão do manuscrito, para enviá-lo à tipografia, decidi mudar esses capítulos para o lugar que ora ocupam. Acredito que o leitor, que não se interessar pelas bases filosóficas e pelas preferências tradicionais da nossa maneira de analisar os problemas econômicos, tem o direito de passar imediatamente à essência daquilo que tenho a afirmar sobre a principal questão por mim apresentada.

Afigura-se-me também que os leitores, que discordarem de minhas opiniões críticas, perceberão mais claramente a contribuição positiva do argumento, se seus sentimentos não se chocarem, desde logo, com a leitura da parte crítica. Na verdade, espero que esse conteúdo positivo lhes permita compreender melhor as razões que me levaram a manter, com tanta firmeza, atitude crítica em relação a alguns elementos da teoria econômica tradicional.

*Mas, independentemente da ordem de apresentação dos pensamentos, este é o livro de um economista sobre a sua posição diante da teoria econômica. Como essa atitude remonta aos meus primeiros trabalhos científicos, peço que o leitor desculpe as referências feitas a esses ensaios. O argumento se desenvolve em plano geral e metodológico, no sentido de que se discute a teoria como se fosse um complexo de amplas estruturas de pensamento. Só me detenho em fatos específicos quando necessário à formulação dos problemas ou à comprovação da aplicabilidade da teoria à realidade; não há, de modo algum, menção a dados.*

*Os conceitos de valor que determinam meu ponto-de-vista são a preferência pela democracia política e pela igualdade de oportunidades. Para explicar a grande importância que atribuo ao princípio que consiste em trabalhar com juízos de valor explícitos e para uma definição mais precisa dos que utilizo nestas conferências, reporto-me a meu livro *An International Economy* (Routledge, Londres, 1956), principalmente ao prefácio, ao capítulo II e ao Apêndice—e às obras anteriores, citadas na nota de rodapé desse apêndice.*

*Embora os argumentos sejam apresentados de forma abstrata, meu propósito é contribuir para que a teoria se torne mais realista. No livro que acabei de mencionar e que estas conferências completam, tentei tratamento mais pormenorizado e concreto dos problemas do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico, mas, nele, só de passagem aludi ao problema do mecanismo de igualdade e desigualdade.*

*A exposição refere-se exclusivamente ao mundo não-soviético. Na órbita soviética se encontra em vigor sistema econômico diferente; em cada país não só existe o planejamento central do Estado, mas também a propriedade pública dos meios de produção; as relações econômicas internacionais são determinadas pelo monopólio estatal.*

*Não desejo exagerar a importância, para a análise econômica, dessa distinção entre os dois sistemas econômicos. Acredito que o princípio da causação circular e acumulativa*

se aplique também ao mundo soviético tanto para explicar as tendências do desenvolvimento quanto para condicionar fatos políticos. Seria de muito interesse para mim estender meu estudo à economia soviética.

Sustento, além disso, que não há fundamento racional para admitir que é imutável a nítida divisão da economia mundial em dois “mercados mundiais paralelos”, proclamada por Stalin, de cuja criação foi um dos grandes responsáveis, e que resultou entre outras coisas em notável falta de diversificação da política estatal na órbita soviética. A evolução mundial no último meio-século devia ter-nos levado à verificação de que nada é permanente—especialmente o desenvolvimento político dos vários países e sua inclusão em campos diferentes conforme as ideologias—e de que nossa única certeza é a de que sempre seremos surpreendidos pelo inesperado.

Mas, como recurso prático e a fim de manter simples e clara a linha de raciocínio nesta breve introdução, tão parecida a um esquema abstrato, preferi limitar-me ao mundo não-soviético.

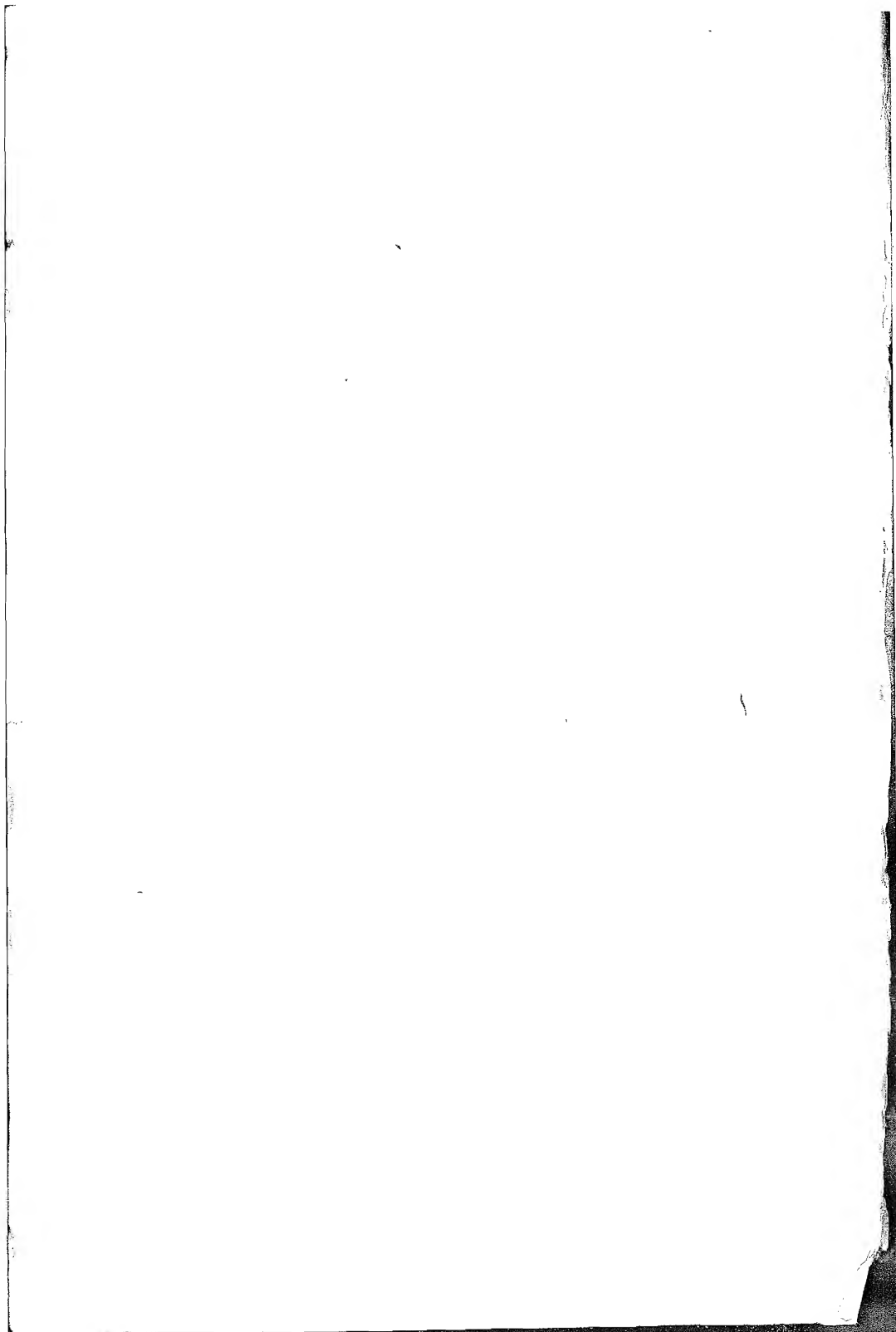
G. M.

Genebra, 14 de agosto de 1956.



PRIMEIRA PARTE

O MECANISMO DAS DESIGUALDADES  
ECONÔMICAS NACIONAIS  
E INTERNACIONAIS



## CAPITULO I

### CARACTERÍSTICA GERAL INEXPLICADA DA REALIDADE SOCIAL

#### *Desigualdades econômicas internacionais*

As desigualdades econômicas internacionais, observadas da mais ampla perspectiva, correspondem a um modelo definido e simples.<sup>1</sup>

Os países de alto desenvolvimento econômico e de elevados níveis de renda real *per capita* são em número reduzido. Os países mais ricos do mundo são antigas colônias britânicas, localizadas em zonas temperadas, cuja população, na maior parte, é de origem européia, ou seja, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. Os países do noroeste e do centro-este da Europa pertencem também a esse grupo. Em conjunto, seus habitantes representam, aproximadamente, um sexto da população total do mundo não-soviético.

Constituem a classe superior das nações na sociedade mundial. A classe inferior é muito mais numerosa: mais de 2/3 dos habitantes do mundo não-soviético vivem em países nos quais a renda real *per capita* corresponde apenas a diminuta percentagem da renda dos países altamente desenvolvidos e, na realidade, na maioria deles é muito menor do que era nestes países antes de começarem seu rápido desenvolvimento, há um século.<sup>2</sup>

1—Nas últimas publicações da ONU e dos secretariados das três Comissões Econômicas Regionais encontra-se comprovação da magnitude das desigualdades econômicas internacionais, referidas nesta seção.

2—Cf. também Simon Kuznets *Under-Developed Countries and the Pre-industrial Phase in the Advanced Countries: An Attempt at Comparison*. Ensaio apresentado à Conferência Mundial de População, realizada em Roma em 1954, a ser publicado.

Ao grupo majoritário de nações muito pobres pertencem todos os povos da África, exceto os colonizadores brancos da África do Sul, que se entrincheiram na legislação segregacionista, e outros núcleos estrangeiros de população branca encravados naquele continente, quase todo retalhado pelas possessões coloniais das potências da Europa Ocidental. Toda a Ásia não-soviética e ainda os países do Médio e Próximo Oriente figuram neste grupo de países muito pobres. Finalmente, inclui-se a maior parte da América Latina, na qual existem, no entanto, alguns países que já alcançaram posição de "classe média", como a Argentina e o Uruguai.

Nos países altamente desenvolvidos todos os índices sobem com firmeza. A médio e a longo prazo, não há sinais de esmorecimento no ritmo de desenvolvimento econômico. Retrospectivamente, as recessões e as depressões e, mesmo, os duros reveses decorrentes da guerra surgiram, apenas, como flutuações temporárias em firme tendência ascendente, a longo prazo. No período posterior à II Guerra Mundial, esses países tiveram a sua mão-de-obra e outros recursos produtivos constantemente ocupados em plena capacidade. A expectativa geral de um desenvolvimento econômico rápido e sem solução de continuidade faz parte dos pressupostos comumente aceitos, na base dos quais a vida da nação evolve para uma realização cada vez mais alta de democracia e de integração nacional.

Em geral, são os países industrializados os que se estão industrializando mais. Hoje, a maior parte das poupanças totais do mundo não-soviético se origina em sua área menor, onde as rendas são altas. À medida que as novas invenções elevam a procura de capital, quase toda a poupança disponível é ali investida. Se computarmos, como investimento doméstico, os dispêndios nos territórios encravados e estritamente controlados dos países mais pobres, nos quais se exploram petróleo e outros recursos minerais, a afirmação acima torna-se ainda mais radical.

Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, onde as rendas são muito mais baixas, a formação de capital e o

investimento tendem geralmente a ser bem menores, mesmo em relação a essas rendas. Deveriam, ao contrário, ser relativamente maiores para equilibrar o ritmo de desenvolvimento, uma vez que, nos países mais pobres, o aumento natural da população é geralmente mais rápido. Esse incremento é o resultado de determinada relação entre os índices de natalidade e os de mortalidade, quando ambos se situam em nível muito alto, o que, ademais, tende a tornar menos vantajosa a distribuição etária de suas populações. Em consequência de tudo isto—e da tradição de estagnação que se radicou em toda a cultura—o desenvolvimento econômico se processa mais lentamente. Muitos desses países, nos últimos decênios, chegaram mesmo a retroceder no que diz respeito à sua renda média.

Os níveis de renda *per capita* apresentam enormes diferenças nesses países muito pobres. No Sul e no Oriente da Ásia, as discrepâncias são bem grandes, mesmo entre países vizinhos, e o mesmo ocorre em outras regiões onde se encontram os países subdesenvolvidos.

Em cada lugar do mundo subdesenvolvido, há, porém, países ou regiões que experimentam rápido desenvolvimento econômico. Mesmo na África, existem áreas em que o investimento é intenso e a produção ascendente, sempre ligada à exploração econômica estrangeira dos seus recursos naturais.

No Oriente Médio, a pobreza geral é tão grande que os refugiados da Palestina—amontoados em lamentáveis acampamentos, cuja melhoria eles próprios impedem, a fim de não prejudicar suas pretensões de retorno à Palestina, e mantidos principalmente por meio de doações das Nações Unidas, que alcançam cerca de £ 40 por pessoa—desfrutam de um padrão-de-vida mais alto do que as grandes massas de árabes pobres dos países vizinhos e várias vezes mais elevado do que aquele de que haviam gozado na Palestina antes de serem dali expulsos.

Mas, na parte oriental da região, os países produtores de petróleo, ou melhor, seus governantes, extraem *royalties* e outras receitas que se calcula alcancem agora 1 bilhão de

dólares por ano, e, dentro de 10 anos, chegarão a atingir 3 bilhões de dólares anuais. Na Costa Mediterrânea, sob permanente ameaça de submersão pela maré montante das nações árabes hostis que a cercam, a pequenina Israel—não muito bem dotada pela natureza, mas mantida financeiramente pelos judeus de todo o mundo—desenvolve-se rapidamente, com grande esforço. No Líbano, Beirute é um velho e rico centro comercial.

Na América Latina, muitos países, mesmo sem incluir os acima citados, que já atingiram a posição de classe média, experimentaram, embora não de modo estável e uniforme, considerável desenvolvimento econômico, nos últimos decênios. Em geral tal progresso se limitou aos portos e às cidades, deixando as massas rurais na estagnação e em extrema penúria.

As grandes diferenças entre países, tanto no que concerne aos níveis econômicos atuais quanto às taxas correntes de desenvolvimento e as taxas de desenvolvimento em períodos diferentes no passado próximo, não invalidam as seguintes generalizações, em termos amplos:

a) que há um grupo pequeno de países prósperos e um grupo muito grande de países extremamente pobres;

b) que, em geral, os países do primeiro grupo se encontram em processo de desenvolvimento econômico contínuo, enquanto no segundo o progresso médio é mais lento, uma vez que muitos países estão sob ameaça permanente de não poderem sair da estagnação e até mesmo de retrogradarem;

c) que, de modo geral, nas últimas décadas, as desigualdades econômicas entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos têm aumentado.

A tendência para a desigualdade econômica internacional contrasta com o que se verifica dentro de cada um dos países ricos. Nas últimas gerações, a tendência ali manifesta foi no sentido de maior igualdade de oportunidades; essa evolução se processou em ritmo acelerado e ainda está ganhando intensidade. O curso oposto do fenômeno, no mundo em geral, deve relacionar-se com o fato de que não ocorreu,

ainda, em cada um dos países pobres nada de realmente semelhante ao processo de igualização, em marcha nos países ricos. Na maior parte daqueles, as desigualdades entre os indivíduos, as classes e as regiões permanecem pronunciadas; em muitos dêles, ainda estão aumentando.

Nos países altamente desenvolvidos, houve surpreendente progresso, do qual nós, que ali vivemos, temos nítida consciência. Os países mais pobres, porém, os países subdesenvolvidos, que, em média, se desenvolvem mais lentamente, formam a maior parte do mundo; e também em termos médios o crescimento da população tem sido mais rápido nêles do que no pequeno grupo de países ricos. Com êsses dois fatos em mente, é arriscado sustentar que tenha havido progresso econômico nos últimos decênios para a humanidade, considerada em conjunto.

### *Consciência crescente*

Outros fatos básicos em relação ao problema que estamos examinando são de natureza política:

a) os povos dos países subdesenvolvidos estão cada vez mais conscientes dessas enormes desigualdades internacionais e do perigo de que continuem a aumentar, e

b) êsses povos e seus porta-vozes tendem a atribuir parte da responsabilidade por sua pobreza ao resto do mundo, e, em especial, aos países prósperos, ou melhor, atribuem as desigualdades ao sistema econômico mundial que os mantém tão pobres, enquanto outras nações são tão ricas e se tornam cada vez mais ricas.

A II Guerra Mundial contribuiu para eliminar muitas estruturas de controle que mantinham o sistema de poder estabelecido no mundo e um dos seus resultados foi a liberação de muitos povos submetidos ao domínio colonial. Porém, a característica importante do novo nacionalismo, suscitado por êsse processo, é que os povos reivindicam não só liberdade, como igualdade de oportunidades relativamente a outros povos. Todos êsses países pobres, quando tocados

pelo Grande Despertar, aspiram ao desenvolvimento econômico e à independência nacional.

É interessante notar que passamos a denominar essa maioria de países muito pobres de "subdesenvolvidos". Esse termo dinâmico, que só veio a prevalecer depois da II Guerra Mundial, reflete a grande mudança ocorrida na situação política a que já me referi. A expressão que se usava até há bem pouco tempo era o termo estático: "países atrasados".

Ambos os termos, como todos os conceitos fundamentais das ciências sociais, importam em juízo de valor,<sup>3</sup> e deste fato estamos plenamente conscientes. O uso do conceito "países subdesenvolvidos" envolve o juízo de valor de que a política governamental dos países assim designados deva ser orientada no sentido do desenvolvimento econômico. É com essa conotação que se usa o termo nos países mais pobres e se impõe seu uso nos países mais ricos. Quando estes, por sua vez, aceitam o termo e suprimem a velha denominação de "países atrasados", aceitam também a implicação.

A mudança do conceito estático para o dinâmico importa, pois, o registro de uma atitude positiva dos países mais ricos para o Grande Despertar dos países mais pobres e, portanto, o reconhecimento—feito, naturalmente, de forma geral e vaga—de que esses países têm direito a reivindicar padrões de renda mais altos, a atingir nível elevado de bem-estar e a desfrutar maior igualdade de oportunidades.

Como parte do mesmo reajustamento intelectual, os fatos gerais das desigualdades econômicas internacionais, acima referidos, começam a ser amplamente divulgados, não só nos países subdesenvolvidos, onde constituem parte da força motivadora do processo político que denominei o Grande Despertar, mas também nos países desenvolvidos.

É possível observar que, quando o homem comum dos países desenvolvidos toma conhecimento dessa dura reali-

---

3—Não se emprega aqui essa palavra em sentido crítico; v. *An International Economy, Appendix*. "Nota Metodológica sobre os Conceitos e Premissas de Valor", op. cit. págs. 336 e segs. e obras anteriores citadas na nota de rodapé I ao apêndice, pág. 365.



dade, a experiência assume, não raro, o caráter de uma revelação; pode notar-se também que é constrangedor o novo conhecimento. Seu conceito do mundo, como ele é, e como deve ser, não se coaduna facilmente com a compreensão de toda a abjeta pobreza da maior parte da população mundial e de que as desigualdades internacionais tendem a aumentar.

Procura-se na Segunda Parte deste livro discutir a reação da consciência pública perante os fatos das desigualdades econômicas.

### *Inadequação da posição teórica tradicional*

Na Segunda Parte, que, como expliquei no prefácio, nada mais é do que uma introdução fora do lugar, discutirei também a evidente inadequação da posição teórica tradicional, ao tratar do problema das desigualdades econômicas. Para falar mais precisamente, demonstro que o estudo da teoria do comércio internacional, por mais profundo que seja, não serve para explicar, em termos causais, como as desigualdades econômicas internacionais se produziram e por que tendem a aumentar. A teoria do comércio internacional e, na verdade, a teoria econômica, em geral, jamais foram elaboradas para servir ao propósito de explicar a realidade do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico.

Compreender porque a teoria econômica se desenvolveu dessa forma requer uma crítica imanente de suas preferências tradicionais. É o que se tenta na Segunda Parte. No nível mais superficial da simples lógica, a explicação está nas premissas irrealistas da teoria.

O equilíbrio estável é uma dessas premissas irrealistas. Em sua forma menos complicada, envolve as noções de que toda perturbação provoca reação dentro do sistema, dirigida no sentido de restaurar novo estado de equilíbrio, e a ação e a reação devem ocorrer no mesmo e único espaço-tempo. Um sistema econômico que não se encontre em estado de repouso está sempre, por essa razão, a mover-se para o equilíbrio, embora não o faça, necessariamente, de modo ime-

diato. Admite-se também, geralmente, que toda nova modificação primária, adicionada ao fato de o sistema não repousar em permanente equilíbrio, virá abalar a posição de estabilidade virtual, na direção da qual se está movendo. Implícita na noção de equilíbrio estável, e preservada mesmo em suas formas de maior relatividade, está a idéia de que, quando a mudança provoca como reação outras mudanças, essas, secundárias, são dirigidas em sentido oposto ao da mudança primária.

Em favor dessa premissa, deve-se afirmar que representa meio teórico de fácil apreensão para que se compreenda e se demonstre, de maneira simples, a interdependência universal entre todos os fatores no sistema econômico. Constitui, também, etapa lógica e indispensável de muitos debates econômicos.

Em nossa tradição, a pressuposição do equilíbrio estável tem-se tornado uma forma de pensamento geral: aliás, esse conceito é a essência do ponto-de-vista que está ligado à existência de uma teoria econômica única e básica. Poucos economistas, mesmo os que criticaram a noção de equilíbrio estável, conseguem escapar inteiramente à sua influência. No capítulo X mostro que essa noção está impregnada de intenção teleológica e se relaciona com poderosas preferências, todas radicadas firmemente nas tradições da teoria econômica desde a sua primitiva origem e nas filosofias que foram e continuam a ser a base lógica dessa teoria.

A noção de que há certos elementos da realidade social que podem ser caracterizados como fatores "econômicos", e que uma análise teórica pode ser racionalmente limitada às interações desses fatores, constitui outra pressuposição irrealista, intimamente relacionada com a pressuposição do equilíbrio. É precisamente no âmbito dessa grande parte da realidade social que a análise econômica deixa de fora pela abstração dos fatores "não-econômicos", que a premissa do equilíbrio cai por terra. Esses fatores não-econômicos não podem ser tidos como consumados e estáticos; as suas reações se fazem normalmente por meio de desequilíbrios.

Na realidade, não há, como é natural, distinção entre fatos que corresponda à divisão escolástica tradicional das ciências sociais em disciplinas separadas. A análise realista de problemas nunca se pode deter nessas linhas demarcatórias. A distinção entre fatores “econômicos” e “não-econômicos” é, de fato, um artifício inútil e absurdo do ponto-de-vista da lógica, e deve ser substituída pela distinção entre fatores “relevantes” e “irrelevantes” ou “mais relevantes” e “menos relevantes”. Essa última linha divisória não é presumivelmente a mesma para problemas diferentes.

Naturalmente, as desigualdades internacionais não são dessemelhantes das desigualdades regionais dentro de um país. Veremos que há interrelação causal muito estreita entre as duas; por isso, dedicarei dois capítulos—o III e o IV— às desigualdades regionais dentro do mesmo país.

## CAPÍTULO II

### O PRINCÍPIO DA CAUSAÇÃO CIRCULAR E ACUMULATIVA

#### *Noção imprecisa de círculo vicioso*

Quase todos os que estudam os problemas ligados a desenvolvimento e subdesenvolvimento têm feito, de quando em quando, referências ao "círculo vicioso". O Prof. C. E. A. Winslow, por exemplo, em livro dedicado aos aspectos econômicos da saúde, afirma:<sup>4</sup>

"Era claro... que a pobreza e a doença formavam um círculo vicioso. Homens e mulheres eram doentes porque eram pobres; tornaram-se mais pobres porque eram doentes e mais doentes porque eram mais pobres."

Winslow chamou a atenção para um processo circular e acumulativo, que exercia pressão contínua de cima para baixo, processo esse no qual um fator negativo era, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos.

Dentro do mesmo espírito, o Prof. Ragnar Nurkse, quando proferiu, em 1952, no Cairo, as conferências comemorativas do aniversário do Banco Nacional do Egito, referiu-se ao "círculo vicioso da pobreza" e explicou:<sup>5</sup>

---

4—C. E. A. Winslow, *The Cost of Sickness and the Price of Health*, Monograph Series, n.º 7, Genebra, 1951, pág. 9; também Gunnar Myrdal, *Economic Aspects of Health*, Chron. World Health Organization, Genebra, 1952, 6, n.º 7-8.

5—Ragnar Nurkse, *Some Aspects of Capital Accumulation in Under-developed Countries*, Cairo, 1952; cf. Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Under-developed Countries*, Oxford, 1953, pág. 4.

O conceito envolve, naturalmente, uma constelação circular de forças, que tendem a agir e a reagir interdependentemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza. Não é difícil encontrar exemplos típicos dessas constelações circulares. Assim, um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que, por sua vez, implica dizer que não terá o suficiente para comer; e assim por diante. Uma situação dessas, aplicada a todo um país, pode reduzir-se a uma proposição truística: "um país é pobre porque é pobre."

É óbvio que uma relação circular entre menos pobreza, mais alimento, melhor saúde e mais alta capacidade de trabalho, manteria um processo acumulativo em ascensão, em vez de descensão.

Todo o folclore norte-americano, inspirado na tendência que tem o povo de acompanhar os vitoriosos, se baseia na concepção de uma espiral ascendente. Note-se, por exemplo, a expressão norte-americana tão típica de sua cultura otimista: "*nothing succeeds like success*".<sup>6</sup> A esse aforisma sobretudo tão real deve acrescentar-se, a fim de preservar o equilíbrio, a idéia tradicional, também verdadeira, do círculo vicioso descendente: "*nothing fails like failure*".<sup>7</sup>

Como ocorre freqüentemente, a Bíblia exprime perfeitamente a antiga sabedoria popular:

A quem tem será dado e terá abundância, mas de quem não tem será tomado mesmo o que tem.<sup>8</sup>

Nessa admirável sentença percebe-se que o processo acumulativo opera em ambas as direções. Revela-se nela também a compreensão do fato, a que daremos muita importância em nossa análise, de que o processo acumulativo, quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes.

6—Nada sucede tão bem como o sucesso.

7—Nada faz malograr tanto quanto o malôgro.

8—São Matheus, XXV: 29, Cf. XIII: 12. Ouviu-se um camponês do Sul de Portugal dizer: "Aqui, aqueles que têm alguma coisa conseguem tudo, mas aqueles que nada têm nada conseguem".

*Equilíbrio estável—falsa analogia*

Procurarei neste livro dar formulação mais definida a essa idéia imprecisa da causação circular de um processo acumulativo. Estou convencido de que essa idéia contém em poucas palavras o método mais objetivo de análise da mudança social, portanto uma visão da teoria geral do desenvolvimento e do subdesenvolvimento pela qual todos estamos esperando.

Meu ponto de partida, formulado inicialmente em termos negativos, é a asserção de que a noção de equilíbrio estável é normalmente uma falsa analogia que se estabelece quando se formula a teoria que visa a explicar a mudança no sistema social. O que está errado, ao se aplicar a hipótese do equilíbrio estável à realidade social, é a própria idéia de que o processo social tende a uma posição que se possa descrever como estado de equilíbrio entre forças. Por trás dessa idéia, encontra-se outra hipótese, ainda mais fundamental, de que a mudança tende a provocar reações que operam em sentido oposto ao da primeira mudança.

A idéia que pretendo expor é a de que, ao contrário, em geral não se verifica essa tendência à auto-estabilização automática no sistema social. O sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição. Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Em virtude dessa causação circular, o processo social tende a tornar-se acumulativo e, muitas vezes, a aumentar, aceleradamente, sua velocidade.

Um processo social pode, naturalmente, ser sustado. É possível que se dêem mudanças exógenas, com a direção e a força necessárias para estabilizarem o sistema. A posição de equilíbrio assim estabelecida não é, pois, o resultado natural do jogo de forças do sistema. A posição, além disso, é instável. Qualquer nova mudança exógena iniciará, por sua

vez, um processo acumulativo, que se moverá a partir dessa posição, em direção de posterior mudança.

Por outro lado, é possível atingir posição estável mediante interferências políticas planejadas e aplicadas com a intenção de sustar o movimento. Ora, isto é claramente o contrário de uma tendência natural para o equilíbrio inerente ao sistema.

Essas características gerais do processo de mudança social referem-se ao caso normal; discutirei, na parte final do próximo capítulo, as exceções nas quais atuam tendências compensatórias.

### *O problema do negro nos Estados Unidos*

Certa vez estudei, sistematicamente, o problema do desenvolvimento de um grupo especial: a população negra dos Estados Unidos.<sup>9</sup> Foi por meio desse estudo que verifiquei, pela primeira vez, ser a teoria do equilíbrio insatisfatória e compreendi que a essência de um problema social envolve um complexo de mudanças interdependentes circulares e acumulativas. Pouco a pouco, adotei esta idéia como hipótese principal daquela investigação. Meu propósito, ao referir-me a esse trabalho, é exemplificar, concretamente, o mecanismo circular no processo acumulativo das mudanças sociais.

Os negros norte-americanos não estão circunscritos em uma única região geográfica, onde se tenham voluntariamente isolado. Mas, de fato, estão segregados do resto da população norte-americana, e congregados em determinado grupo social perfeitamente distinto, com preocupações coletivas e um destino comum. Esse relativo insulamento social é o resultado da atitude norte-americana de discriminação racial.

Por trás da barreira da discriminação racial os negros vivem tão isolados como se habitassem uma ilha de precárias comunicações com o continente. Desenvolvem uma estrutura

---

9—*An American Dilemma, The Negro Problem and Modern Democracy*, Harper's, Nova York, 1944.

de classe toda especial. As desvantagens decorrentes dessa discriminação se refletem no fato de concentrar-se a população negra nos estratos sociais mais baixos e, também, nos níveis inferiores de todos os índices econômicos e sociais. A unidade de interesses e aspirações nesse grupo social é tão grande quanto a de qualquer país ou região subdesenvolvida.

A posição social relativa dos negros nos Estados Unidos, no fim da década de 30 e no começo da década de 40, quando procedi à minha investigação, melhorou, a partir do grande movimento nacional de 1870, após a Guerra Civil e a Reconstrução; mas as melhoras não foram muito rápidas, e houve, mesmo, algumas recaídas.

As opiniões predominantes entre os cientistas sociais, sobre o problema do negro, eram firmadas em termos de equilíbrio estático e de *laissez-faire*, e demonstravam, nitidamente, a tendência genérica ao fatalismo social, inerente a esse modo de encarar o problema. A desconfiança na eficácia de “interferências” no processo social—os esforços para dar aos brancos visão mais ampla, as campanhas de reabilitação dos negros, por intermédio de tribunais, de legislação, de “movimentos” e “reformas”—caracterizava esse modo de ver, que se supunha ter a marca da objetividade científica em contraposição à credulidade dos que só queriam fazer o bem.<sup>10</sup> A conclusão prática tendia a ser a seguinte: a elevação da posição social do negro continuaria a processar-se, como no passado, de modo muito lento e incerto, fora do alcance de medidas políticas deliberadamente ado-

---

10—Contudo, os cientistas sociais desse período — embora afirmassem muitas vezes, com toda boa-fé, que seus ensinamentos e conclusões não podiam ter grandes efeitos práticos na evolução das relações interraciais na América—sempre estavam coordenando e organizando os argumentos racionais em prol de mudança social básica. Na realidade, contribuíam para tornar cada vez mais difícil que os brancos educados persistissem em algumas das opiniões estereotipadas e oportunistas, que serviam de base à segregação e à discriminação. Estou convencido, com apoio na demonstração do livro a que me referi, de que a obra dos cientistas sociais norte-americanos, durante o período anterior à I Guerra Mundial, contribuiu poderosamente para produzir as forças propulsoras do desenvolvimento dinâmico das relações interraciais que começaram a se intensificar há 10 anos.



tadas. "*State-ways cannot change folk-ways*"<sup>11</sup> (As medidas estatais não podem mudar as que são adotadas pelo povo).

Em meu estudo, concluí que o prolongado estado de coisas estabelecido, após a Guerra-Civil, entre negros e brancos chegara ao fim. "Dentro de 10 anos considerar-se-ia aquele período da história das relações interracialis nos Estados Unidos como um interregno. Tal estado de coisas não representava equilíbrio estável de forças."<sup>12</sup> Positivamente, minha conclusão foi a seguinte: "desde a Reconstrução não havia mais motivos para prevermos mudanças profundas nas questões raciais dos Estados Unidos, mudanças essas que envolvessem progresso na consecução dos ideais norte-americanos."<sup>13</sup> Essa grande e dramática solução de continuidade na evolução da sociedade norte-americana já se consumou. Como estudioso desses assuntos, admito ter cometido equívoco em minhas predições sobre o futuro mas espero ser desculpado por ter indicado, ao menos, um fato comprovado.

#### *Causação circular*

Esboçarei, agora, em suas linhas essenciais, a teoria social ou a hipótese metodológica, por mim usada naquele estudo.<sup>14</sup>

---

11—A concepção do *laissez-faire*, na tradição de William Sumner, com raízes ainda mais antigas na filosofia do direito natural, e seu entusiasmo pelo empirismo mantêm posição particularmente forte nos Estados Unidos, filiando-se, muitas vezes, a uma filosofia imprecisa do determinismo econômico. No período anterior à guerra, apresentava-se ela em duas versões, com muitas posições intermediárias: uma versão marxista radical, cuja expectativa era uma revolução econômica que mudaria tudo, e mesmo erradicaria o preconceito racial e, outra versão liberal-conservadora ainda mais generalizada, consoante a qual não se poderia esperar essa revolução. Por conseguinte, a situação permaneceria bastante próxima da que era; assim sendo, não havia grande possibilidade de alterações substanciais. A teoria de um fator único fortalecia, desse modo, a teoria do equilíbrio e sua própria tendência fatalista, e se opunha a uma concepção racional de interdependência circular que conduzisse a um desequilíbrio dinâmico acumulativo e implicasse, portanto, a possibilidade de efeitos ampliados de mudanças intencionalmente provocadas.

12—*An American Dilemma*, pág. 1.014.

13—Ibid. pág. xix.

14—O resto desta seção é um sumário do argumento metodoló-

Em sua forma mais simples, o modelo explanatório se reduz a dois fatores: "o preconceito do branco", que causa a discriminação contra os negros em vários aspectos, e o "baixo padrão-de-vida da população negra". Esses dois fatores se relacionam mutuamente; o baixo padrão-de-vida dos negros é mantido pela discriminação dos brancos, enquanto, por outro lado, a pobreza, a ignorância, a superstição, as más condições de habitação, as deficiências sanitárias, a sujeira, o mau cheiro, a indisciplina, a instabilidade das relações familiares e a criminalidade dos negros estimulam e alimentam a antipatia dos brancos.

O preconceito dos brancos e o baixo padrão-de-vida dos negros são, reciprocamente, causa e efeito. Se, em certo momento, o estado de coisas tende a permanecer praticamente inalterável, isso ocorre porque as duas forças se equilibram: o preconceito dos brancos e sua conseqüente discriminação contra os negros bloqueiam os esforços destes últimos para elevarem seu baixo padrão-de-vida; por outro lado, esse baixo nível de vida figura entre as causas do preconceito dos brancos, que os induz ao comportamento discriminatório.

Essa "acomodação" estática é, porém, inteiramente fortuita, e não provoca, absolutamente, uma posição de equilíbrio estável. Se qualquer dos dois fatores se modificasse, haveria mudança no outro e, também, desencadearia um processo acumulativo de interação mútua, no qual a mudança em determinado fator seria, continuamente, apoiada pela reação do outro. Assim, sucessivamente, de forma circular, todo o sistema se moveria na direção da mudança primária, de maneira cada vez mais ampla. Mesmo que o impulso original cessasse, depois de algum tempo, ambos os fatores se teriam alterado para sempre, ou, o que também poderia suceder, o processo de mudanças recíprocas persistiria, sem possibilidade de neutralização imediata.

---

gico do livro citado e especialmente do cap. III, seção 7, "A Teoria do Círculo Vicioso", págs. 75 e segs. e Apêndice 3. Uma Nota Metodológica sobre o Princípio de Acumulação, págs. 1.065 e segs.

Ambos os fatores são fenômenos multicausais. De um lado, o padrão-de-vida do negro é um conceito amorfo, que só pode ser definido levando-se em consideração vários componentes—emprego, salários, habitação, alimentação, vestuário, saúde, educação, estabilidade nas relações familiares, observância da lei, asseio, ordem, veracidade, lealdade etc.—que estão interrelacionados, em processo de causação circular. A melhora de qualquer deles tenderia a ser seguida pela de todos os outros e assim direta ou indiretamente provocaria modificação acumulativa, com novas repercussões no padrão-de-vida do negro.

O outro fator, o preconceito do branco, é de igual modo fenômeno multicausal, como as “atitudes” em geral sempre o são: uma combinação de crenças, verdadeiras e falsas, e os mais diversos juízos de valor. E, como fenômeno multicausal, é igualmente instável. Com efeito, a experiência mostra que se, por acaso, a discriminação em determinado campo do contato social aumenta ou diminui, a força psicológica subjacente, isto é, o preconceito, tende a mudar, de sorte a reforçar esse comportamento. Isto também se ajusta ao modelo geral de causação circular.

Não se trata apenas de “muitas forças operando no mesmo sentido”, pois, de fato, não o estão. Em geral, há períodos em que as forças opostas se equilibram, de sorte que o sistema permanece em repouso até que o impulso seja aplicado em qualquer ponto. Quando todo o sistema começa a mover-se, depois dêsse choque, as *mudanças* que se operam nas forças atuam na mesma direção, o que não é a mesma coisa. Isto ocorre porque as variáveis se entrelaçam de tal sorte, em processo de causação circular, que a mudança em qualquer delas provoca alterações nas outras, estas fortificam as primeiras, seguindo-se efeitos terciários sobre aquela primeira variável afetada, e assim sucessivamente.

#### *O problema científico*

A interrelação causal e circular entre todos os fatores no processo do desenvolvimento de um grupo populacional.

como os negros norte-americanos, nos faz compreender a noção geral do *status* do grupo; do mesmo modo, a inter-relação entre preços dá sentido à noção de "nível de preço". Um índice desse *status* poderia ser elaborado e teria significação como medida da tendência geral do sistema, no tempo ou no espaço. A principal tarefa científica é contudo analisar as interrelações causais dentro do sistema, à medida que ele se move sob a influência de forças externas que pressionam ora em determinado sentido ora em outro, ao ritmo de seus próprios processos internos.

Em estudo realista, o sistema aparece, como é natural, muito mais complicado do que qualquer exemplo abstrato. No caso do problema do negro, cada um dos elementos que constituem os principais fatores da situação—o baixo padrão-de-vida do negro e o preconceito do branco—precisa ser estudado seriamente com referência a outras variáveis, tais como a região, a classe social, a idade, o sexo etc. O ideal científico não consiste apenas em decompor os fatores em seus elementos e organizá-los deste modo, mas em dar a cada um deles as medidas quantitativas de sua capacidade de influenciar os outros e de ser influenciado pelas mudanças dos demais elementos dentro do sistema ou por mudanças nas forças exógenas.

Naquele estudo, as forças externas são, em essência, a comunidade nacional. Algumas dessas forças externas, como, por exemplo, a situação dos negócios e as oportunidades de emprego, estão sujeitas a violentas flutuações, a curto prazo. Outras são determinantes mais estáveis, como é o caso do complexo de ideais herdados, que denominei, no meu estudo, "o credo norte-americano", e a conjuntura institucional e política, influenciada e ativada por esses ideais. As forças externas impulsionam e puxam o sistema continuamente, e ao mesmo tempo mudam a estrutura de força dentro do próprio sistema.

O elemento tempo é de importância capital, uma vez que os efeitos de um choque nas diversas variáveis do sistema se projetam diversamente ao longo do eixo do tempo.

O aumento no volume do emprêgo, por exemplo, provocará mudança quase imediata em alguns níveis de vida; já as mudanças nos níveis de educação ou de saúde se realizam mais lentamente, com retardamento dos seus efeitos sobre outros fatores, ocorrendo assim um atraso no processo de acumulação total.

No plano ideal, a solução científica de um problema como o do negro devia postular-se na forma de um conjunto de equações quantitativas interdependentes, que descrevessem o movimento do sistema estudado sob as várias influências em jogo, e as mudanças internas. Não é preciso mostrar que essa formulação científica, completamente quantitativa e verdadeira, está bastante além de nossa perspectiva, mas sustento que a elaboração dessa solução completa e quantitativa deve ser o objetivo de nossa pesquisa, mesmo quando esta fique muito aquém dêsse ideal.

Aceitando-se o realismo da hipótese da causação circular, certas conclusões gerais podem ser tiradas e vale a pena expô-las neste momento. De início, é inútil buscar um fator predominante, um "fator básico", tal como o "fator econômico".<sup>15</sup> Quando se estuda o problema do negro ou outro problema social partindo desta hipótese, é difícil perceber o que deva ser entendido, precisamente, por "fator econômico" isolado, e ainda menos compreender como pode ser "básico", pois tudo é causa de tudo, de maneira circular e interdependente.

Pelas mesmas razões, a aplicação dessa hipótese conduz qualquer estudo realista do desenvolvimento e do subdesenvolvimento em determinado país ou região bem além das fronteiras da teoria econômica tradicional. Há necessidade de estender o estudo, também, aos denominados "fatores não-econômicos", em que os economistas clássicos agrupam conceitos tais como a "qualidade de fatores de produção" e a eficiência da produção.

---

15.—Podíamos, nesta altura, notar que se verificou inconsciente aplicação do determinismo econômico marxista, especialmente na literatura sociológica norte-americana, algumas vezes do tipo que Marx e Engels seriam tentados a denominar "Marxismo vulgar".

É importante ter em mente que, se a hipótese da causação acumulativa se justifica, um movimento ascendente do sistema inteiro pode resultar de medidas aplicadas neste ou naquele de seus pontos; mas isto não equivale a dizer que seja indiferente, do ponto-de-vista prático e político, onde e como atacar o problema do desenvolvimento.

Quanto mais conhecemos a maneira pela qual os diferentes fatores se interrelacionam—os efeitos que a mudança primária de cada fator provocará em todos os outros—mais seremos capazes de estabelecer os meios de obter a maximização dos resultados de determinado esforço político, destinado a mover e alterar o sistema social.

É improvável, todavia, que uma política racional se realize pela mudança de um fator apenas. Se, de um lado, essa teoria sugere a impossibilidade prática de panacéias, por outro, encoraja o reformador. O princípio de acumulação—à medida que é verdadeiro—enseja efeitos finais de magnitude muito maior do que os esforços e o custo das reformas. O baixo *status* do negro é, por exemplo, tremendo desperdício que se perpetua a si mesmo; o baixo padrão educacional conduz a diminuta produtividade, a deficiências de saúde e rendas reduzidas, estas, por sua vez, deprimem os níveis educacionais, e assim por diante.

Os efeitos finais cumulativamente ampliados de um impulso ascendente, criteriosamente aplicado aos fatores relevantes, são, de certo modo, prova e também índice do “desperdício social” preexistente. No fim, o custo da melhoria do *status* do negro não importa em “custo real líquido”, mas, ao contrário, resulta em grandes “ganhos sociais” para a sociedade. A definição desses conceitos políticos, baseados em premissas de valor explícitas, deve formular-se em termos dinâmicos de causação circular de desenvolvimento acumulativo.

Este é, realmente, o princípio segundo o qual é possível a um país subdesenvolvido esperar “levantar-se puxando os cordões dos próprios sapatos”, desde que se esforce em cumprir o que o Prof. W. W. Rostow chama “a decolagem do

crescimento estável" e possa fazer o sacrifício de esperar a plena recompensa dos seus esforços.<sup>16</sup>

*Argumentum ad hominem*

Ao iniciar este capítulo referi-me à noção flutuante e imprecisa do "círculo vicioso", citando o folclore e a Bíblia. Realmente, sinto-me identificado com o senso comum quando saliento que a causação circular, em casos normais, é hipótese mais adequada do que o equilíbrio estável para a análise teórica do processo social.

Há certa base na famosa afirmação de John Maynard Keynes de que, em geral, os "homens práticos" são, sem o saber, "escravos de algum finado economista", quando externam opiniões gerais. Pensam, muitas vezes, nos termos metafísicos das doutrinas e conceituações da teoria econômica, mas no seu próprio campo de atividades atuam segundo hipóteses melhores.

Todo homem de negócio bem sucedido tem o princípio do processo acumulativo como uma teoria implícita na sua forma de resolver problemas práticos; de outro modo não obteria êxito.

O político falharia se não levasse em conta em seus cálculos os efeitos acumulativos. Toda filosofia dos filantropos profissionais está impregnada desta hipótese.<sup>17</sup>

Vou além, sinto-me inclinado a pensar que a acusação de Keynes ao tradicionalismo poderia aplicar-se com mais justiça ainda aos próprios economistas, pois temos o dever

---

16—W. W. Rostow, *The Take off into Sustained Growth*, "Economic Journal", 1956, págs. 25-48.

17—De fato, a melhor formulação que já encontrei na ação do processo acumulativo no campo do problema negro foi a de um dos mais esclarecidos presidentes de fundação na América, o falecido Edwin R. Embree, do Fundo Rosenwald: "Há um círculo vicioso na casta. De início, o grupo menosprezado é, em geral, inferior em alguns dos padrões aceitos pela classe dominante. Sendo inferiores, negam-se aos membros da casta degradada os privilégios e as oportunidades de seus cidadãos, e assim são empurrados ainda mais para baixo e em seguida encarados com respeito ainda menor, e portanto se lhes nega mais vigorosamente vantagens, e, assim, sucessivamente. Mesmo quando o mo-

indiscutível de libertar de preconceitos não apenas nosso pensamento, mas também o do público em geral.

Os homens práticos anteciparam-se à teoria em questões monetárias. É certo que a conceituação nova e dinâmica—iniciada por Knut Wicksell, seguido por muitos outros, entre eles em lugar muito proeminente Keynes—que os levou à reformulação de tão grande parte da teoria econômica a curto prazo, bem como da política econômica, só era inteiramente original para os teóricos, que não punham em dúvida a lei de J. B. Say, concernente ao equilíbrio necessário entre a oferta global e a demanda global.

Os leigos, naturalmente, jamais acreditaram nessa lei; sempre acreditaram que a demanda poderia cair aquém da oferta ou excedê-la e que, no primeiro caso, os negócios prosperavam, enquanto no segundo declinavam. A nova conceituação de Wicksell apenas expôs em termos mais claros as idéias imprecisas sustentadas por banqueiros, homens de negócio e líderes políticos, e na base das quais se tinham sempre orientado. É verdade que em plano mais geral, nas conversas e em outras manifestações de seus pontos-de-vista se sentiam felizes em concordar com as doutrinas e as conceituações falsas dos teóricos.

---

vimento começa a reverter, como certamente ocorre no caso do negro, há uma descontinuidade desesperadamente longa, à medida que um leve incremento de boa vontade dá um pouco mais de chance, o que leva a um resultado pouco melhor e, deste modo, há um crescente respeito, e assim, lentamente, a igualdade de oportunidades, de consideração e de *status* (Brown America: *The Story of a New Race*, The Viking Press, New York, 1931, pág. 200): A noção vagamente implícita de que a causação circular retarda o ritmo do progresso é errada.



### CAPÍTULO III

## TENDÊNCIA PARA AS DESIGUALDADES ECONÔMICAS REGIONAIS EM UM PAÍS

### *Simple ilustração*

Sugeri que o princípio da interdependência circular dentro do processo de causação acumulativa tem validade em todo campo das relações sociais. Esta deve ser a principal hipótese a considerar no estudo do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico.

Suponha-se que, em determinada comunidade, um acidente ocorra sem solução imediata, isto é, que uma fábrica, de onde grande parte da população retira sua subsistência se incendeie e se torne evidente que não vale a pena reconstruí-la pelo menos naquela localidade. O efeito imediato dessa mudança primária seria a firma proprietária deixar de operar e os trabalhadores perderem o emprêgo. Esse resultado diminuiria as rendas e a demanda.

Por seu turno, a diminuição da demanda reduzirá as rendas e causará desemprego em todos os outros negócios da comunidade, cujos produtos e serviços eram vendidos à firma e seus empregados. Desencadeia-se, assim, um processo de causação circular, com efeitos que se acumulam à feição de um "círculo vicioso".

Se não se verificarem outras mudanças exógenas, a comunidade exercerá menor atração sobre os homens de negócio e operários que pensavam em transferir-se para ela. A

medida que o processo se desenvolve, os negócios estabelecidos na comunidade e os trabalhadores que aí vivem acharão cada vez maiores razões para dela sair, a fim de procurar em outros lugares melhores mercados. Se o fizerem, ocorrerá novo decréscimo das rendas e da demanda. Em geral, também se alterará a composição etária da população local em direção desfavorável.

Para esclarecer o mecanismo dessa seqüência causal acumulativa, examinemos o comportamento de um único fator bem diferente daquele e escolhamos a taxa de tributação local. Partirei do pressuposto de que a tributação local seja cobrada diretamente sobre as rendas, como na Escandinávia, ou não tenha relação direta com elas, como em muitas outras partes do mundo. À medida que a base da renda se comprime, a taxa de tributação terá de ser elevada.

A elevação tributária operará, por sua vez, como estimulante extra para que os negócios e os trabalhadores deixem a comunidade, e como desestimulante que mantém fora dela aqueles que, de outro modo, poderiam ter pensado em transferir-se para lá. Então, em uma segunda fase, as rendas e a demanda decrescerão de novo e, por conseguinte, forçarão a taxa de tributação a elevar-se ainda mais, tendo, mais uma vez, efeitos semelhantes aos já examinados. Entrementes, a distribuição de idade menos favorável não só terá contribuído para reduzir a renda *per capita* tributável, como também para aumentar a necessidade relativa de serviços públicos assistenciais.

Se, nessa situação, as autoridades locais, por causa da elevação tributária, forem levadas a rebaixar os padrões de vários serviços públicos—escolas, asilos, estradas—, a elevação do tributo pode ser retardada, mas apenas à custa do interesse que a comunidade possa despertar nos negócios e nos trabalhadores, de outro importante aspecto.

Se a taxa de tributação, antes da primeira mudança, tivesse alcançado nível estacionário, não se moveria agora para esse nível como para um ponto de equilíbrio—ou qualquer outro nível estável—mas continuamente se afastaria do

estado inicial. E esse próprio movimento causa durante todo tempo novas mudanças que tornarão ainda mais alta a taxa de tributação, e assim sucessivamente. Esse simples modelo de causação circular com efeitos acumulativos, liberados por uma mudança primária, é, acredito, mais típico dos verdadeiros processos sociais do que a interseção das curvas de demanda e oferta a um preço de equilíbrio, que se tornou simbólico em grande parte de nosso raciocínio na teoria econômica.

Se, nos Estados em que o nível de bem-estar material é alto, a taxa de tributação local não prosseguir nesse curso arriscado, mas fôr impedida de subir exageradamente e se, além disso, a comunidade fôr obrigada a não permitir que os padrões dos serviços públicos decaiam em excesso, há outra explicação para esse contexto, fora do jôgo das forças do mercado: a) a existência de legislação nacional destinada, especificamente, a sustar o processo acumulativo mediante subsídios também nacionais à comunidade, que, em virtude de razões fora do seu contrôle, entrou em dificuldades financeiras, e b) o estabelecimento de padrões mínimos para os serviços públicos.

De fato, os Estados nacionais modernos altamente integrados na sexta parte do mundo não-soviético, que tem muitos recursos e está em rápido progresso, propiciaram a si mesmos uma rede de sistemas muito complexos de interferências públicas de tôdas as espécies, tendo por finalidade comum restringir a lei cega da mudança social acumulativa, impedindo-a de promover desigualdades entre as regiões, as indústrias e os grupos sociais. Ao problema das mudanças compensatórias, induzidas pela sociedade organizada, voltarei no próximo capítulo.

No exemplo dado, a mudança primária foi de caráter adverso. Todavia, o processo acumulativo também funciona se a mudança inicial fôr favorável. A decisão de localizar uma indústria em determinada comunidade, por exemplo, impulsiona seu desenvolvimento geral. Proporcionam-se possibilidades de emprêgo e rendas elevadas àqueles que

se encontravam desempregados ou com empregos de baixo salário. Os negócios locais podem florescer à medida que aumente a demanda para seus produtos e serviços. A mão-de-obra, o capital e a iniciativa são atraídos de fora para aproveitarem as oportunidades de expansão. O estabelecimento de um novo negócio, ou a ampliação de um existente, expande o mercado para outros, como acontece, em geral, com o aumento das rendas e da demanda. Os lucros em elevação aumentam as poupanças, ao mesmo tempo que elevam, ainda mais, os investimentos; tal fato aumenta, ainda uma vez, a demanda e o nível de lucros. O processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade.

A taxa de tributação local—fator que selecionei para uma visão aproximada das interrelações causais em processo acumulativo descendente—pode ser reduzida, e melhoradas a quantidade e a qualidade dos serviços públicos. Essas mudanças tornarão a comunidade mais atraente para os negócios e trabalhadores e, em consequência, os financiamentos locais serão aumentados com resultados similares sobre a taxa de tributação e as finanças públicas etc.

Os efeitos fiscais da expansão localizada podem ser reduzidos por interferências do Estado na forma de esquemas de igualização interregional inseridos no sistema tributário; mas como, no presente capítulo, estou considerando apenas o livre jogo das forças do mercado, não cuidarei dessa possibilidade no momento.

*O jogo das forças do mercado opera no sentido  
da desigualdade*

Um processo acumulativo do mesmo caráter geral, descendente ou ascendente, será também provocado por uma transformação nos termos de intercâmbio de uma comunidade ou de uma região, quando a mudança é grande e suficientemente persistente, ou por qualquer outra que resulte em acréscimo ou decréscimo substancial nas quantidades econômicas

interrelacionadas: demanda, poder aquisitivo e rendas, investimento e produção. A principal idéia, que desejo veicular, é que o jôgo das forças do mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais.

Se as forças do mercado não fôsem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os seguros, a navegação e, de fato, quase tôdas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média, e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação, e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado.

Eventualmente, essas localidades e regiões favorecidas oferecem condições naturais particularmente boas para as atividades econômicas que nelas se concentram; em muitos casos, isso ocorreu quando essas regiões começaram a obter vantagens competitivas. Como é natural, a geografia econômica constitui o cenário. Os centros comerciais localizaram-se, obviamente, onde havia condições naturais favoráveis à construção de um pôrto e os centros de indústria pesada situaram-se, em regra, não muito longe das fontes produtoras de carvão e ferro.

Mas, em linhas gerais, o atual poder de atração de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, ter-se iniciado ali com êxito um movimento, e não em vários outros lugares, onde podia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. Daí por diante, as economias internas e externas sempre crescentes fortificaram e mantiveram seu crescimento contínuo às expensas de outras localidades e regiões, onde, ao contrário, a estagnação ou a regressão relativa se tornou a norma. Tais economias, interpretadas no sentido mais lato da palavra, incluem, por exemplo, a população obreira treinada nos vários ofícios, comunicações fáceis, a consciência de crescimento e de vizinhança e o espírito de nova empresa.

*Migração, movimento de capital e comércio:  
“efeitos regressivos”*

É fácil ver como a expansão em uma localidade produz “efeitos regressivos” (*backwash effects*) em outras, isto é, os movimentos de mão-de-obra, capital, bens e serviços não impedem, por si mesmos, a tendência natural à desigualdade regional. Por si próprios, a migração, o movimento de capital e o comércio são, antes, os meios pelos quais o processo acumulativo se desenvolve—para cima, nas regiões muito afortunadas, e para baixo, nas desafortunadas. Em geral, seus efeitos são positivos nas primeiras e negativos nas últimas.<sup>18</sup>

As localidades e regiões, onde a atividade econômica se está expandindo, atrairão imigração em massa de outras partes do país. Como a migração é sempre seletiva, pelo menos com respeito ao fator idade, esse movimento por si mesmo tenderá a favorecer as comunidades de crescimento rápido e a prejudicar as outras.

No momento histórico—que somente agora se aproxima do fim nos países mais ricos e adiantados—em que o controle da natalidade ainda se está propagando aos estratos econômicos e sociais mais baixos,<sup>19</sup> as regiões mais pobres terão também taxa de natalidade relativamente mais alta, o que tornará desfavorável a distribuição de idade por força da emigração em massa; a longo prazo, tal controle também pode ser desfavorável à relação entre a população ativa total e os recursos. A pobreza nas regiões rurais da Europa, durante o grande período de emigração em massa para os centros industriais e para a América, teve como principal explicação a distribuição etária desfavorável, determinada pela migração e, em parte, por índices mais altos de natalidade.

---

18—Essa afirmação será caracterizada em próxima seção.

19—Quando esse processo se completar, a fertilidade média talvez seja alta ou mesmo às vezes crescente, mas tem uma correlação positiva e não negativa com o *status* social e econômico.

Os movimentos de capital tendem a produzir efeitos semelhantes no aumento da desigualdade. Nos centros de expansão, o aumento da demanda dará um impulso ao investimento que, por sua vez, elevará as rendas e a procura, e causará um segundo fluxo de investimentos, e assim por diante. A poupança aumentará em decorrência das rendas mais altas, mas tenderá a ficar inferior ao investimento, no sentido de que a oferta de capital teria de satisfazer uma ativa demanda. Nas outras regiões, a falta de novo impulso expansionista tem como consequência o fato de a demanda de capital permanecer relativamente fraca, mesmo quando comparada ao volume de poupanças, que será pequeno, porque as rendas também o são e tendem a declinar. Estudos em muitos países revelam como o sistema bancário, quando não controlado para operar de maneira diferente, tende a transformar-se em instrumento que drena as poupanças das regiões mais pobres para as mais ricas e mais progressistas, onde a remuneração do capital é alta e segura.

Nota-se no funcionamento do comércio a mesma preferência fundamental em favor das regiões mais ricas e progressistas, em detrimento das outras. A liberação e a ampliação dos mercados muitas vezes conferirá essas vantagens comparativas às indústrias dos centros de expansão já estabelecidos, que geralmente trabalham em condições de crescente remuneração, de sorte que mesmo o artesanato e as indústrias já existentes nas outras regiões são prejudicados. A contenção do crescimento industrial nas províncias mais pobres do sul da Itália, causada pela destruição das barreiras tarifárias internas, depois da unificação política da Itália no século passado, é um exemplo que já foi bem estudado: a indústria nas províncias do norte teve tão forte liderança, que dominou o novo mercado nacional resultante da unificação política, e sufocou as iniciativas industriais nas províncias do sul.<sup>20</sup>

---

20—O processo foi condicionado e encorajado pela liquidação dos centros políticos e administrativos do sul da Itália, enquanto os situados no norte da Itália, que naquele tempo, mais do que agora, eram instru-

Como a industrialização é a força dinâmica nesse desenvolvimento, é quase tautológico afirmar que as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas: o aperfeiçoamento dos mercados nacionais contribuirá mesmo, como acabei de mencionar, para desencorajar as primeiras iniciativas de diversificação industrial nas regiões agrícolas. Nas regiões atrasadas do sul da Europa, cerca de três quartos da população obtêm seus meios de vida da agricultura.

Nessas regiões, não só a indústria manufatureira e as outras atividades secundárias como a própria agricultura apresentam nível muito mais baixo de produtividade do que nas regiões ricas.<sup>21</sup>

### *Fatores "não-econômicos"*

Os processos acumulativos tendentes à desigualdade regional operam por meio de muitas cadeias causais que, em regra, não são consideradas na análise teórica do jogo das forças do mercado. Já me referi à seletividade na migração e aos efeitos da pobreza na natalidade.

mentos nas mãos dos interesses industriais, passaram a dominar todo o país.

A unificação da Itália foi, de fato, a conquista e anexação do Sul pelo poderoso Norte. O papel do Estado no processo acumulativo será discutido no próximo capítulo.

Outro exemplo, em escala ainda maior, é a longa estagnação econômica dos Estados do sul dos Estados Unidos, depois da Guerra Civil até a II Guerra Mundial. Como demonstrarei no cap. V, esta preferência sistemática do comércio entre regiões faz parte, também, do mecanismo de exploração nas relações econômicas entre um país metropolitano e suas colônias.

21—Parte da posição competitiva mais forte da indústria no norte da Itália, ao tempo da unificação política desse país, baseou-se no fato de que essa região possuía também uma agricultura mais desenvolvida.

O Prof. Jacob Viner faz a seguinte afirmação plausível: "...o problema real dos países pobres não é a agricultura como tal ou a ausência de indústria, mas a pobreza, o atraso, a agricultura pobre e a manufatura pobre." (*International Trade and Economic Development*, Clarendon Press, Oxford, 1953, pág. 52). Presume-se seja esta uma crítica ao Prof. Raul Prebisch e a outros que têm sustentado que a industrialização é a base necessária a um programa de desenvolvimento econômico. Como seu argumento é estritamente estático, Viner deixa totalmente de perceber que a industrialização pretende retificar uma economia em desequilíbrio e dar-lhe ritmo dinâmico.



Abandonadas à própria sorte, as regiões que não tivessem sido tocadas pelo surto expansionista não poderiam manter bom sistema de estradas, e todos os outros serviços públicos seriam inferiores, aumentando, dêsse modo, suas desvantagens no terreno da competição. As estradas-de-ferro seriam construídas de maneira a atender à demanda efetiva de transportes, isto é, sem muita consideração às necessidades dessas regiões.

Pela mesma razão, as regiões mais pobres, desassistidas, não podem financiar programas adequados de assistência médica; suas populações são menos sadias e apresentam menor eficiência produtiva. Há menos escolas e estas são inferiores—no sul da Europa, a população das regiões mais pobres, ainda é, em grande parte, analfabeta. Os habitantes dessas regiões são adeptos das mais primitivas religiões, aceitando costumes tradicionais por força de tabus e de magias, e são, geralmente, mais supersticiosos e menos racionais. Seus sistemas de valores, como um todo, têm tal cunho de pobreza e de atraso que os tornam menos suscetíveis às aspirações progressistas e ambiciosas de uma sociedade em desenvolvimento.

Todos êsses efeitos inibitórios da miséria, operando por outros meios, além dos analisados pela teoria econômica tradicional, são interdependentes em causação circular uns com os outros e todos com as preferências a que me referi ao tratar de migrações, de movimentos de capitais e de comércio. Da mesma maneira, os efeitos opostos de níveis econômicos ascendentes nos centros de expansão interrelacionam-se em causação circular, que continuamente promove expansão de modo acumulativo.

A teoria econômica não tem considerado os chamados fatores não-econômicos e os mantém fora do âmbito da análise. Figurando tais fatores entre os principais veículos na causação circular dos processos acumulativos de mudança econômica, sua omissão representa uma das principais deficiências da teoria econômica. Como já mostrei no capítulo II e o farei também no capítulo XI, aí está a explicação

principal da incapacidade dessa teoria para formular os problemas dinâmicos do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico ou, para dizê-lo de forma diferente, de como essa mesma teoria evitou propor esses problemas. Para fácil compreensão, tratarei de todas as mudanças adversas relevantes, originadas fora de uma localidade, como os “efeitos regressivos” da expansão econômica em dada localidade. Incluo nesta denominação os efeitos *vía* migração, movimento de capitais e comércio, bem como todos os efeitos *vía* a gama completa das outras relações sociais acima exemplificadas; e o processo de causação circular entre todos os “fatores não-econômicas”, bem como os “econômicos”.

Deve assinalar-se, neste ponto, que a história mostra que a mão-de-obra barata e não raro submissa das regiões subdesenvolvidas não atrai em geral a indústria. Os poucos exemplos em que a oferta de mão-de-obra foi eficaz em levar a indústria para as regiões atrasadas—a mudança da indústria têxtil da Nova Inglaterra para o extremo-sul dos Estados Unidos é um deles—são, a bem dizer, exceções a uma regra geral. Há de fato forças que operam na direção oposta, entre as quais as economias externas nos centros já estabelecidos de expansão econômica. Comumente, é a mão-de-obra que se tem de mover para as localidades de demanda crescente e ali empreender o difícil esforço de ajustamento aos métodos e valores diferentes de uma sociedade em expansão.

#### *“Efeitos propulsores”*

Em oposição aos “efeitos regressivos” há, também, certos “efeitos propulsores” (*spread effects*) centrífugos, que se propagam do centro de expansão econômica para outras regiões. É natural que toda região situada em torno de um ponto central de expansão se beneficie dos mercados crescentes de produtos agrícolas e seja paralelamente estimulada ao progresso técnico.

Há também outra linha de “efeitos propulsores” centri-

fugos que atingem localidades ainda mais distantes, onde existem condições favoráveis à produção de matérias-primas destinadas ao abastecimento das indústrias em desenvolvimento nos centros; se número suficiente de trabalhadores se empregar nessas outras localidades, até as indústrias de bens de consumo serão estimuladas. Essas e também as outras localidades, onde novos impulsos são dados e logram bons resultados, tornam-se, por sua vez, novos centros de expansão econômica auto-suficientes, se o movimento expansionista fôr bastante forte para superar os “efeitos regressivos” provenientes dos centros mais antigos.

Os “efeitos propulsores” de um impulso originado de um centro de expansão industrial e propagado a outras localidades e regiões, que operam por intermédio de demandas ampliadas para seus produtos e por muitos outros meios, vinculam-se ao processo social acumulativo pela causação circular, do mesmo modo que os “efeitos regressivos”, em oposição aos quais eles criaram mudanças compensatórias. Representam uma complicação da principal hipótese, segundo a qual, normalmente, as mudanças nos outros fatores, que nascem como reações provenientes da mudança de um fator, tendem sempre a pôr em movimento o sistema na direção da mudança inicial.

Todavia, em nenhuma circunstância os “efeitos propulsores” permitem estabelecer os pressupostos para uma análise de equilíbrio. No caso marginal, as duas espécies de efeitos se compensarão reciprocamente e uma região estará em “estagnação”. Mas não é de equilíbrio estável essa posição, porque qualquer mudança nas forças em oposição desencadeará movimento acumulativo ascendente ou descendente.

De fato, as localidades em expansão, estagnação ou em regressão se ordenam em série perfeitamente contínua em níveis diferentes, com tôdas as graduações possíveis entre os extremos. À medida que, em conjunto, os progressos industriais dispersos somarem um montante considerável, com eles serão impulsionados os padrões econômicos do país.

É bem possível que tôdas as regiões em determinado país possam encontrar-se nessa margem de forças em equilíbrio. Tal ocorrerá se os impulsos iniciais fôrem muito fortes e suficientemente bem sucedidos e se os "efeitos propulsores" centrífugos atuarem com relativa eficácia. O problema das desigualdades torna-se, então, o problema dos diferentes níveis de progresso entre as regiões do país. Mas, em geral, mesmo nos países em rápido desenvolvimento muitas regiões se atrasarão, estagnarão, ou mesmo ficarão mais pobres; e haverá mais regiões nas duas últimas categorias, se apenas as forças do mercado puderem decidir quanto ao resultado.

Mesmo em países como os Estados Unidos ou a Suécia, onde, no século passado, a iniciativa econômica foi capaz de explorar situação especialmente favorável no que diz respeito aos recursos naturais e onde outras condições vantajosas, escassas para o crescimento econômico, estiveram presentes, inclusive quanto à situação cultural, os desenvolvimentos não foram de ordem tal a conduzir todo o país a um processo expansionista mais ou menos igual e simultâneo. Um exame mais pormenorizado revela grandes disparidades. Nos Estados Unidos, por exemplo, quase todo o Sul estêve estagnado até recentemente. Do mesmo modo, há algumas gerações, o aparecimento de novas e grandes oportunidades na agricultura, na fronteira ocidental, deixou extensas áreas rurais da Nova Inglaterra em declínio, do qual algumas delas ainda não emergiram.

Um país no qual, ao contrário, os poucos impulsos que estão sendo desferidos não resultaram em aumento substancial e contínuo da demanda, renda, investimentos e produção, torna-se subdesenvolvido. Mesmo nesse caso, porém, como nos vários países latino-americanos, há, não raro, localidades e regiões que se desenvolvem industrialmente.

#### *Duas amplas correlações*

O secretariado da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, há vários anos, vem dedicando cres-

cente atenção ao estudo empírico do problema do desenvolvimento e do subdesenvolvimento regional de vários países europeus. Os resultados até agora alcançados vêm sendo publicados anualmente nos "Estudos Econômicos da Europa" (*Economic Surveys of Europe*). Em 1955, uma análise mais ampla de tais problemas constituiu um capítulo separado desse Estudo.<sup>22</sup>

Dêsse trabalho quero mencionar as duas principais conclusões.

A primeira é a de que na Europa Ocidental as disparidades de renda entre uma região e outra são muito maiores nos países mais pobres do que nos mais ricos. Se empregarmos medida tão simples da desigualdade regional quanto a proporção da população total do país, que vive em regiões onde a renda média é  $\frac{2}{3}$  mais baixa do que a da média nacional, veremos que esta proporção é de apenas poucos por cento na Inglaterra e na Suíça, cerca de 10% em países como a Noruega e a França e aproximadamente  $\frac{1}{3}$  na Itália, Turquia e Espanha.<sup>23</sup>

A segunda conclusão é a de que, enquanto as desigualdades regionais vêm diminuindo nos países mais ricos da Europa Ocidental, ocorre a tendência contrária nos países mais pobres.

\* Grande parte da explicação dessas duas largas correlações se encontra no importante fato de que quanto mais alto o nível do desenvolvimento que um país alcançar, tanto mais fortes tenderão a ser os "efeitos propulsores". Um alto nível médio de desenvolvimento é acompanhado de melhores transportes e comunicações, padrões educacionais mais elevados e uma comunhão mais dinâmica de idéias e valores, todos propensos a robustecer as forças para a difusão cen-

---

22—"Problemas do Desenvolvimento Regional e Localização Industrial na Europa", *Economic Survey of Europe in 1954*, Genebra, 1955, pág. 136.

23—Não só as desigualdades em cada país, como também as diferenças nas desigualdades relativas entre países, pareceriam muito maiores se a divisão administrativa das regiões usadas na tabulação tivessem sido mais adequadas ao problema em estudo.

trífuga da expansão econômica ou a remover os obstáculos à sua atuação.

A neutralização dos “efeitos regressivos”, quando um país alcança alto nível de desenvolvimento—no qual os “efeitos propulsores” são fortes—, refletir-se-á no desenvolvimento econômico e se tornará, assim, fator importante do processo acumulativo. Com a extinção, em grande escala, da miséria, ocorre utilização mais completa das potencialidades dos recursos humanos de uma nação. Esta é uma das razões por que o progresso rápido e contínuo se torna quase automático, quando um país alcança rapidamente um alto nível de desenvolvimento.

Ao contrário, parte dos males de um baixo nível médio de desenvolvimento em país subdesenvolvido reside no fato de serem fracos os “efeitos propulsores”. Isto quer dizer que, em regra, o livre jogo das forças do mercado em um país pobre funcionará mais poderosamente no sentido de criar desigualdades regionais e de ampliar as existentes. O fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado, em geral, por grandes desigualdades econômicas representa, por si mesmo, grande obstáculo ao progresso. Esta é uma das relações interdependentes, por meio das quais, no processo acumulativo, “a pobreza se torna sua própria causa”.

Não posso resistir à tentação de repetir a citação da Bíblia: “a quem tem será dado e terá abundância, mas de quem não tem será tomado mesmo o que tem.” Que há uma tendência inerente no livre jogo das forças do mercado a criar desigualdades regionais e que essa tendência tanto mais se agrava quanto mais pobre for um país, são as duas leis mais importantes do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico no regime de *laissez-faire*.

Neste capítulo, não estou considerando as interferências estatais. No próximo, em que discutirei o papel do Estado, minha tese geral é que a atividade estatal tenderá a apoiar as forças que resultam nas duas amplas correlações que até agora estive examinando.

*Exemplos de outras mudanças compensatórias*

Há grande número de complicações e qualificações que em análise mais completa deveriam ser adaptadas ao modelo, que estou esboçando, da causação circular de um processo social acumulativo. Relacionam-se tôdas às exceções da hipótese de que a causação é circular.

Se há mudanças compensatórias, o efeito acumulativo será enfraquecido e o processo poderá ser detido por inteiro, mas, mesmo que eventualmente as forças se equilibrem de modo recíproco, a hipótese da análise de equilíbrio não será normalmente estabelecida, uma vez que o equilíbrio será instável. Em ambos os lados desse equilíbrio fortuito, o sistema desencadeará um processo acumulativo, na causação do qual, todavia, nem tôdas as mudanças são unidirecionais e relacionadas.

Entre as mudanças compensatórias estão as que podem ser denominadas “deseconomias externas”, se admitirmos o termo. Haverá fatores, inerentes à situação de um centro de expansão econômica, que tendem a retardar ou, quando tiver alcançado certo nível de desenvolvimento, a fazer reverter o processo acumulativo, ao determinar aumento nas despesas públicas e talvez nos custos particulares, porque a indústria e a população se tornam demasiadamente concentradas. Pode-se afirmar, mais uma vez, em termos familiares de sabedoria popular: “as árvores jamais podem subir até o céu”.

À mesma categoria pertenceriam os efeitos depressivos da demanda decrescente na “economia madura”, se essa teoria pessimista, cultivada durante a Grande Depressão especialmente na América, fôsse correta—fato que ponho em dúvida, a não ser em circunstâncias muito especiais.

Pode ocorrer também que em determinado centro de expansão os salários e a remuneração de outros fatores de produção subam a tão alto nível que outras regiões tenham a oportunidade de competir vantajosamente. Ou um período prolongado de expansão econômica pode ter dotado uma

região próspera de tão grande acervo de bens de produção antiquados, que é convidativo não substituí-lo tão rapidamente como seria de interesse em período de desenvolvimento tecnológico rápido. Além disso, em determinado país que, graças a um impulso inicial, desfrutou por algum tempo posição quase monopolista, pode ocorrer que o espírito de iniciativa e de risco se tenha deteriorado.<sup>24</sup>

No caso contrário, um processo acumulativo descendente pode também dar ensejo a forças compensatórias endógenas e chegar a um fim. Os cruéis controles malthusianos da teoria clássica da população—alta nos níveis de mortalidade, quando o aumento da população tiver reduzido o consumo abaixo do nível de subsistência—foram exemplos dessas mudanças compensatórias. Esses controles fixam o limite além do qual a regressão não pode continuar e, portanto, estabelecem um limite inferior ao processo. Admitindo a permanência das forças que operam na direção da regressão econômica, o equilíbrio nesse baixo nível teria, por um momento, caráter estável. O recente e espantoso desenvolvimento da ciência médica, tornando fácil e de reduzido custo a prevenção da mortalidade, mesmo no caso de padrões-de-vida excessivamente baixos, tendeu a enfraquecer os controles populacionais, e, assim, deslocou o equilíbrio de estagnação para um nível ainda maior de miséria humana.

Naturalmente, a curto prazo, em todos os países, em todas as regiões e em todos os tempos, o jogo de equilíbrio das mudanças compensatórias na demanda, na oferta e nos preços—às quais a teoria econômica tem dedicado soma tão desproporcionada de atenção—operará mais ou menos conforme essa teoria. Essa interação, porém, não representa, frequentemente, mais do que ondulações na superfície.

Em geral, as mudanças de expectativa, subseqüentes a mudanças originárias, tendem a impelir o processo acumulati-

---

24—Uma análise destes e de outros fatores que podem retardar um movimento expansionista, tais como aqueles que atuaram na Europa no período entre as duas Guerras Mundiais se encontra no livro do Prof. Ingvar Svennilson *Growth and Stagnation in the European Economy*, United Nations Economic Commission for Europe, Genebra, 1954.



vo na mesma direção, o que confirma a hipótese principal. Assim, uma expectativa por parte da população branca de que subirá o padrão-de-vida do negro tende a diminuir o preconceito dos brancos. Em certas regiões do sul dos Estados Unidos e, em especial, entre os brancos pobres que concorrem mais de perto com os negros, tal expectativa pode, durante algum tempo pelo menos, causar a intensificação do ressentimento e do preconceito, que assim introduz reação secundária oposta, mas naturalmente nenhum equilíbrio.

Quando os preços ascendentes levam os indivíduos a esperar ulteriores aumentos, isto os induz, normalmente, a comprar mais e a vender menos, de modo que a tendência primária ascensional dos preços será fortalecida, o que está de acôrdo com a hipótese de causação circular. De fato, Wicksell atribuiu a aceleração do processo, em suas etapas posteriores, sobretudo à função desempenhada pelas expectativas no movimento acumulativo de uma economia que se afasta da estabilidade de preços.<sup>25</sup> Mas, naturalmente, é possível que os indivíduos estejam tão condicionados pela teoria ou pela experiência anterior, a ponto de esperar sobrevenha, a uma alta, uma queda dos preços; isto tem, é claro, efeito contrário.

O estudo realista de qualquer processo terá de considerar grande variedade de mudanças interrelacionadas diferentemente em resposta à mudança primária, e não nego que algumas vezes essas mudanças se interrelacionam de tal forma que se compensam mutuamente. Todavia, acredito que, quando as tendências principais em período mais ou menos longo são consideradas, as mudanças se fortalecerão reciprocamente e tenderão, portanto, a ter efeitos líquidos acumulativos.

#### *Mudanças nas condições gerais dos negócios*

Seria interessante lembrar, no entanto, que as mudan-

---

25—O objetivo wickseliano de um nível de preço constante não devia resultar do jôgo das forças no mercado, mas de uma política monetária deliberada.

ças a longo prazo nada mais são do que os resultados acumulativos de uma sucessão de mudanças a curto prazo, entre as quais figuram as flutuações a curto prazo nas condições econômicas gerais de um país. A fase de intensa atividade econômica (*boom*) implica impulso generalizado à expansão em toda a conjuntura. Terá talvez seus efeitos mais poderosos nos centros industriais existentes, mas pode induzir vários novos impulsos em outras localidades ou encorajar a continuação da atividade que se encontra retardada, como resultado de primitivos impulsos que perderam a intensidade. A fase de intensa atividade econômica sempre aumentará a força relativa dos "efeitos propulsores". Uma depressão a diminuirá.

As mudanças nas condições econômicas gerais sempre foram tratadas como o "problema do ciclo econômico" e essa tradição continuou a ser observada mesmo depois de terem elas perdido todo caráter cíclico. Isto é devido ao reconhecimento de que há, no sistema, mudanças autogeradoras do tipo compensatório, embora não contidas no mesmo espaço-tempo; esta é também a razão pela qual me refiro ao problema nesta parte. A investigação do ciclo econômico tem sido dominada pelas séries cronológicas: o interesse se tem concentrado nas mudanças globais de um ponto ou período de tempo a outro, sem considerar as diferenças no espaço geográfico e mesmo as mudanças temporais dessas diferenças espaciais.

Acredito que seria compensadora a investigação mais profunda das mudanças das condições econômicas gerais, concentrada mais especificamente em suas conseqüências para o desenvolvimento econômico. Isto implicaria pesquisar as diferenças entre localidades e regiões, à medida que tais diferenças se alteram sob a influência do jogo das forças do mercado, durante as transformações das condições econômicas gerais.

## CAPÍTULO IV

### O PAPEL DO ESTADO

#### *Políticas estatais igualitárias nos países mais ricos*

No último capítulo, referi-me a um estudo recente sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento regionais na Europa Ocidental, e salientei as duas principais conclusões desse trabalho:

a) as desigualdades regionais são bem maiores nos países mais pobres;

b) enquanto as desigualdades regionais decrescem nos países mais ricos, verifica-se o contrário nos países pobres.

Propus, como explicação dessas duas amplas correlações, o fato de que os "efeitos propulsores", constituindo uma função do nível de desenvolvimento efetivamente logrado, serão mais fortes nos países mais ricos e mais fracos nos países mais pobres. Em regime de *laissez-faire*, tal circunstância tenderia a tornar maiores e crescentes as desigualdades nos países pobres. Em país muito rico, seria possível conceber uma situação em que os "efeitos propulsores" fôssem, em média, mais fortes do que os "efeitos regressivos", e, conseqüentemente, que as desigualdades realmente decrescessem, por efeito do jôgo das forças do mercado.

De igual importância para a explicação das duas amplas correlações é o fato de que todos os países ricos da Europa Ocidental evoluíram, nas gerações recentes, para o "Estado do Bem-Estar". Nesses países, iniciaram-se políticas estatais que visavam a maior igualdade regional: as forças

do mercado que provocam “efeitos regressivos” foram anuladas e as que promovem “efeitos propulsores” apoiadas.

Nos países mais pobres, por outro lado, tais programas políticos foram adotados em muito menor escala e as forças do mercado agiram mais livremente. Nesse caso, queremos lembrar que os “efeitos propulsores” foram, em regra, mais fracos, acentuando-se a tendência para a formação de desigualdades regionais. Em muitos dos países pobres, a inclinação natural para as desigualdades foi reforçada por instituições de caráter feudal e discriminatório e por estruturas de poder que ajudaram os ricos a explorar os pobres.

Ao explicar por que os países mais ricos diferem dos mais pobres em suas políticas estatais, voltamos, mais uma vez, à idéia da causação circular. Os países pobres têm permanecido pobres, em parte, porque, nas últimas gerações, foram fracos os esforços que ali se fizeram para instituir políticas de integração nacional, enquanto, ao contrário, os países mais ricos lograram progresso econômico estável, mediante a execução rigorosa dessas medidas políticas. Além disso, no tocante aos “efeitos propulsores”, trataram de usar, ao máximo, os recursos humanos do país.

As diretrizes políticas igualitárias de “bem-estar” do Estado moderno são bastante dispendiosas. Aos benefícios recebidos pelas regiões mais pobres de determinado país correspondem, pelo menos temporariamente, sacrifícios impostos às regiões mais ricas. As medidas políticas igualitárias, portanto, embora sejam mais necessárias, enfrentam maiores dificuldades em países mais pobres, porque a debilidade dos “efeitos propulsores” ocasiona maiores desigualdades. Estamos, pois, diante de outro exemplo de causação circular, no processo acumulativo: mais uma vez, “a pobreza torna-se sua própria causa”.

Nos países mais ricos, por outro lado, o progresso econômico e os níveis ascendentes de renda oferecem oportunidades para todos e, portanto, dão mais força aos ideais de generosidade consciente. Quando se desfruta uma vida mais

confortável e se tem maior segurança, há mais disposição para renunciar a privilégios, a desprezar proibições discriminatórias e a suportar o preço de sacrifícios comuns. Este processo, por sua vez, fortalece os fundamentos de um progresso econômico contínuo.

No sistema de causação, os dois tipos de influência—fôrças do mercado e medidas políticas—são interdependentes de outra maneira. O combate eficiente aos “efeitos regressivos”, por meio do fortalecimento de “efeitos propulsores”—e, por conseguinte, da redução de desigualdades regionais —, proporciona base política mais firme às medidas igualitárias. Como, por sua vez, essas medidas políticas provocam maior igualdade, as bases da democracia se solidificam à medida que a igualdade se torna mais generalizada. Nos países pobres, ao contrário, a fraqueza dos “efeitos propulsores” correspondem maiores desigualdades econômicas, dificultando o desenvolvimento da verdadeira democracia, que constituiria a base de poder para as medidas políticas igualitárias, que naqueles países se fazem tão necessárias. A fraqueza relativa dos “efeitos propulsores” e a fôrça dos “efeitos regressivos” constituem a causa desse fenômeno.

Em geral, em condições de baixo nível de desenvolvimento econômico, com “efeitos propulsores” relativamente fracos, as fôrças competitivas do mercado tenderão, em causação circular, a promover constantemente desigualdades regionais; tais desigualdades conterão o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, enfraquecerão a base de poder das medidas políticas igualitárias. O nível mais alto de desenvolvimento fortifica os “efeitos propulsores” e tende a reprimir o impulso para a formação de desigualdades regionais; mantém-se, deste modo, o processo de desenvolvimento econômico e, simultaneamente, criam-se condições mais favoráveis à adoção de medidas políticas que tenham por objetivo diminuir, em ritmo crescente, as desigualdades regionais. Quanto mais um Estado Nacional se transforma, efetivamente, em um “Estado de Bem-Estar”

—quanto mais se aproxima de uma democracia perfeita, tendo à sua disposição recursos nacionais, em tal magnitude, que seja possível o emprêgo, em grande escala, de políticas igualitárias, com sacrifícios toleráveis pelas regiões e grupos cujos padrões-de-vida são relativamente melhores—tanto mais fortes serão a necessidade e a capacidade de combater as forças cegas do mercado, que tendem a provocar desigualdades regionais. Este fato, por sua vez, impulsionará o desenvolvimento econômico e, assim, sucessivamente, em processo de causação circular.

Essas afirmações são generalizações amplas, como se permite a uma “teoria”. Apreendem os fatos sociais tais como se organizam, formando superficialmente uma estrutura. As características e as circunstâncias especiais de cada país e de cada região e, na verdade, de cada indivíduo, as diferenças nos recursos naturais e sua distribuição em cada país, as relações internacionais, as tradições históricas ligadas à atividade produtiva, a coesão nacional e grupal, as religiões e ideologias, a liderança e a iniciativa política, social e econômica etc. darão lugar a extensas variações sobre o tema. Não obstante, tôdas poderão enquadrar-se nesta concepção geral da causação circular em seqüência acumulativa, mas não se coadunam com as teorias tradicionais, em que preponderam a hipótese do equilíbrio e a distinção entre fatores “econômicos” e “não-econômicos”.

### O “Estado Opressor”

O termo Estado, como o empregamos aqui, inclui tôdas as interferências organizadas nas forças do mercado. A razão dessa terminologia reside no fato de, nos tempos modernos, o Estado ter-se tornado a principal manifestação da sociedade organizada e se firmado como a estrutura de contrôle de quase tôdas as interferências exercidas por outras instituições e outros grupos de poder dentro de um país.

Neste amplo sentido, o papel tradicional do Estado era, principalmente, o de apoiar o processo acumulativo

tendente à desigualdade. Foram as regiões e os grupos sociais mais ricos e prósperos os mais ativos e eficientes na organização de seus esforços, e, em regra, os que tiveram recursos para impedir os esforços organizacionais dos outros. Assim, o Estado—que equivale, aqui, à sociedade organizada—tornou-se instrumento de promoção de seus interesses.

O feudalismo foi uma grande aliança dos ricos e poderosos, visando à manutenção da posse da terra e do poder de tributar os camponeses. As cidades tornavam seus “privilégios” compulsórios nas regiões rurais circundantes: os comerciantes e industriais das cidades protegiam-se contra a competição externa. Nas cidades, as classes mais ricas defendiam-se das mais pobres: os regulamentos de trabalho, não só no Estado mercantilista mas muito antes de seu advento, foram estabelecidos contra os trabalhadores e seu propósito geral era manter os salários baixos e alta a oferta de mão-de-obra.

A forte orientação antiestatal e antiorganizacional dos economistas clássicos tinha, assim, a seu tempo, muito de uma posição “liberal” legítima. Sua teoria foi elaborada em protesto contra o Estado pré-industrial, caracterizável como “Estado Opressor”.

Nas primeiras etapas da Revolução Industrial, assiste-se à revogação de muitos dos regulamentos do “Estado Opressor”, destinados a proteger os ricos contra os pobres. Mas, durante longo tempo, não ocorreu nenhum progresso no sentido de maior igualdade econômica. O estudo das miseráveis condições de vida dos trabalhadores, no período inicial da industrialização, serviu de base às doutrinas revolucionárias de Marx e Engels e, também, de fonte de indignação e inspiração a Dickens, Zola e numerosos outros romancistas sociais do século XIX.

Na etapa pré-democrática e individualista do capitalismo, a manutenção de baixos padrões-de-vida para as massas foi o meio de gerar a poupança, em grande escala, e o capital necessário a um rápido desenvolvimento econômico. Com o aumento populacional acelerado, que então ocorreu,

e o progresso técnico da agricultura, que liberou a mão-de-obra, sua oferta tornou-se tão grande que foi possível manter os salários a baixo nível, dispensando os regulamentos mercantilistas, com o simples processo de deixar em liberdade as forças do mercado.

*A longa história das políticas de desenvolvimento  
econômico nas regiões subdesenvolvidas*

Todavia, não se deve ignorar que, mesmo nos países mais pobres e menos progressistas, se tomaram, vez por outra, medidas políticas de natureza estatal, para combater tendências à desigualdade.

Os grupos menos privilegiados exerceram pressão para a conquista de maior igualdade. Desde tempos imemoriais, a história registra sublevações dos pobres contra os ricos, dos campos espoliados contra as cidades, dos camponeses contra os senhores. Quando obtinham êxito, essas revoltas dos menos privilegiados recebiam a sanção do Estado.

Na Suécia, há séculos, executaram-se, de tempos em tempos, "reformas agrárias" muitas vezes mais radicais do que as realizadas ou planejadas agora nos países subdesenvolvidos. "Desde remotas eras, o direito do povo sueco de só ser tributado com seu livre assentimento é exercido por intermédio do parlamento". Estas são as incisivas palavras da Constituição sueca que se referem a êsse fato histórico importante e singular de que, na Suécia, os privilégios dos senhores feudais sempre foram destruídos, mal se esboçavam, pelas revoltas dos fazendeiros, que assim retiveram quase intacto, através dos séculos, os direitos de propriedade da terra e, portanto, a liberdade de cidadãos.

Desde que começaram a existir, em épocas distantes, os Estados nacionais se apoiaram em parte nas aspirações populares e, por isso, quase sempre tomavam certas medidas contra a tendência à desigualdade regional. Assim, todo Estado Nacional tomou a si a responsabilidade da prestação de serviços públicos, da construção de estradas, da eleva-



ção do nível tecnológico de regiões atrasadas, embora, muitas vezes, nos países pobres as parcelas dos reduzidos fundos públicos, destinadas àqueles fins, fossem aplicadas em regiões mais ricas.

No planejamento de estradas-de-ferro, as considerações de lucro a curto prazo refletiram-se em vantagens para as regiões mais ricas. Mas, desde o princípio, em muitos países, levou-se em conta, também, outro propósito, qual seja o de acesso às regiões subdesenvolvidas; conseqüentemente, as tarifas se deixaram influir por êsse objetivo. O mesmo se deu com a construção de usinas elétricas e de rês de distribuição. À medida que o sistema bancário se desenvolveu, tomaram-se, desde logo, precauções nas leis que regulavam esta atividade, para preservar certa margem de contrôlo sobre os recursos de capital, no interêsse das regiões menos industrializadas; mais tarde, estabeleceram-se instituições financeiras, especialmente subsidiadas para servir às suas necessidades fundamentais de crédito.

A proteção para os preços dos produtos agrícolas passou a fazer parte do sistema de política econômica de muitos países europeus, quando a revolução nos transportes marítimos expôs os agricultores a séria competição, cujas conseqüências se fizeram sentir em sua remuneração, que passou a ser menor do que a dos que se dedicavam a outros setores. Foram comuns, em quase todos os países, mesmo em fase muito primitiva, as medidas de auxílio ao estabelecimento de novas indústrias e de proteção às existentes nas regiões em estagnação. Em alguns países, as primeiras tentativas de legislação para proteger os arrendatários na luta contra os latifundiários ausentes, e os pequenos fazendeiros contra as grandes companhias, constituídas para exploração da energia hidráulica e das florestas, datam, também, de muito tempo.

Tais medidas políticas foram ineficazes, particularmente nos países mais pobres e, portanto, estagnados. Durante muito tempo, tais medidas foram mais do que contrabalançadas por providências que visavam a favorecer as regiões mais ricas. Todavia, foram adotadas. De fato, as políticas

destinadas ao desenvolvimento econômico de regiões subdesenvolvidas são tão antigas quanto os próprios Estados Nacionais.

Os parlamentos nacionais foram os principais instrumentos nas lutas pela igualização regional. À medida que se desenvolviam como instituições e, gradualmente, se transformavam em plataformas para reivindicações, aquelas medidas de igualização se intensificavam. Os pobres são muitos e os relativamente pobres são a grande maioria. A fim de alcançarem o poder, os partidos políticos tiveram de lutar por reformas no interesse de maior igualdade regional, o que se tornou ainda mais necessário, com a gradual ampliação do eleitorado.

Os movimentos populares e as organizações interessadas desempenharam, nesse sentido, importante papel. Membros das classes privilegiadas aliaram-se aos pobres e colaboraram, dirigindo seus movimentos. Os Estados mais adiantados aperfeiçoaram, ao máximo, as leis e os regulamentos em benefício das regiões e das classes mais pobres.

Grande parte das medidas de igualização tomou a forma de uma ampliação crescente das funções custeadas pelo erário e de uma transferência de responsabilidade financeira, parcial ou total, às unidades políticas sempre maiores: da comunidade local à província e de ambas ao Estado. Tal ocorreu com a construção e a manutenção de estradas-de-rodagem, com a instalação de clínicas e hospitais, de serviços de saúde pública e de educação. Ao mesmo tempo que se estabeleceram padrões mínimos para os serviços públicos prestados pelas municipalidades, o sistema tributário comum, bem antes da instituição do imposto progressivo, já incluía planos destinados a diminuir as desigualdades entre províncias e comunidades. As instituições destinadas à preparação profissional, à criação de melhores mercados, ao suprimento de crédito etc., para as regiões mais pobres, proliferaram e se fortaleceram.

Há pouco mais de meio século, começou, nos países adiantados, a marcha para as reformas de previdência social

e, duas décadas mais tarde, para a tributação progressiva: duas tendências políticas poderosas que contribuíram, decisivamente, para a igualização entre regiões.

Acredito que seria compensador analisar, comparativamente, a evolução dos países mais ricos, desde o "Estado Opressor" até o "Estado do Bem-Estar", principalmente do ponto-de-vista de sua relação com o progresso econômico e de seu caráter, como parte do processo social acumulativo. Há muitas diferenças individuais entre países, particularmente no tocante ao tempo, mas creio que a principal conclusão seria a de que as formas de seqüência histórica foram, basicamente, análogas, bem como o mecanismo circular causal dos fatores sociais, econômicos e políticos que tornam o processo acumulativo.

Em princípio, naqueles países, a tendência geral foi no sentido de maior igualdade de oportunidades e sempre se relacionou com um nível ascendente de desenvolvimento econômico. Mas, na etapa pré-democrática do capitalismo primitivo, o rápido aumento da oferta de mão-de-obra e outras circunstâncias fizeram que os salários continuassem baixos, enquanto floresciam os lucros, dando, assim, margem à formação das grandes poupanças necessárias ao rápido desenvolvimento.

Talvez haja quem pondere que, naquela etapa, as desigualdades constituíram condição necessária ao progresso, e acrescente que a inexistência da democracia ocasionava a persistência das desigualdades. Em conferência sobre os "Valores Democráticos", Aneurin Bevan, depois de ter salientado que "a democracia, tal como a conhecemos, é produto do século XX", assim se expressou:

"É muitíssimo duvidoso que se tivessem obtido os êxitos da Revolução Industrial com franquias universais. É bem duvidoso porque grande parte do volume de capital, de que desfrutamos no presente, decorre de salários que nossos antepassados não obtiveram."<sup>26</sup>

Mesmo se isso fôsse verdade histórica para um pe-

---

26—*Democratic Values*—Fabian Tract n.º 282—Londres, 1950.

ríodo transitório, não seria necessário, desejável ou mesmo possível seguir-se rumo análogo nos países subdesenvolvidos que ora planejam seu desenvolvimento econômico. Voltarei a essa questão no capítulo VII.

*"Harmonia criada"*

São bem poucos os países cujo desenvolvimento atingiu tal nível que não há lugar para os grandes grupos sociais e, conseqüentemente, para as regiões realmente pobres; são bem poucos também os países em que as oportunidades para os recém-nascidos se estão tornando cada vez mais iguais.

Como já mostrei, isto sucede, entre outras coisas, porque as forças produtivas de toda a população se encontram bem próximas de seu verdadeiro potencial. As reformas já realizadas contribuíram para melhorar o que os economistas clássicos chamavam "a qualidade dos fatores de produção". As reformas, aumentando, deste modo, a produtividade nacional, proporcionaram os recursos adicionais exigidos para torná-las factíveis economicamente e, ao mesmo tempo, para assegurar, depois, uma política de reforma social ininterrupta.

A alta integração que caracteriza esses poucos países se explica pelas redes complexas dos sistemas de interferências estatais que impedem qualquer região, indústria ou grupo social de atrasar-se em seu desenvolvimento. As interferências nutrem-se do sentimento de solidariedade nacional, em países onde os ideais de liberdade e igualdade são forças sociais operantes. Por sua vez, a realização gradual desses ideais os fortalece e, conseqüentemente, amplia a base de solidariedade para a política nacional.

O progresso econômico fortaleceu os "efeitos propulsores", diminuiu as desigualdades e, assim, solidificou a base para a democracia, criando, simultaneamente, condições mais propícias à generosidade mútua, que tornou ainda mais exequíveis as políticas estatais de igualização. Por seu turno, a maior igualdade de circunstâncias tem mantido, nesses países, o progresso econômico.

Assim, as medidas políticas para a integração nacional, que incluem a igualização de regiões, representam, apenas, uma fase do processo social acumulativo do desenvolvimento econômico. Esse processo tem de ser concebido como de ordem mais alta, uma vez que inclui também, além da evolução das forças do mercado, as atitudes políticas do povo, as interferências estatais e, na realidade, todo o sistema político. Nesses países, as reformas sociais e econômicas evoluem, agora, por sua própria força, quase como corolário do progresso econômico, que tem sido e continua a ser, em parte, delas resultante.

A necessidade de "reformadores" diminuiu porque, agora, as reformas ocorrem sem necessidade de luta. Os conflitos provocados pela distribuição reduziram-se ao mínimo, sua solução gradual e contínua é assegurada pela expectativa de alta geral na produção. Preservar o pleno emprêgo e o ritmo de aumento da produção passa a constituir, em uma sociedade cada vez mais igualitária, o principal objetivo político; nisto concordam todos os grupos e regiões.

Em alguns desses países, já se tornou tão grande a concordância em relação aos problemas políticos básicos que a vida política interna já perdeu muito do seu antigo interesse dramático. Em tal situação, os partidos políticos, as organizações corporativas e profissionais e outros grupos de pressão preocupam-se em chamar a atenção do público para interesses cada vez menos importantes. De fato, eles de certo modo têm de agir assim para defender sua *raison d'être*. Pode parecer paradoxal, mas é fato que uma comunidade nacional já tendo progredido muito no sentido da harmonia de interesses, manifestará tendência muito grande à insatisfação mútua e às querelas intergrupais.

Ainda que superficialmente, isto se torna a marca de um estado adiantado de integração nacional, pelo menos à medida que as atitudes pessoais influenciam as discussões públicas, dominadas pelas forças sociais organizadas. Mesmo que essas atitudes sejam afetadas, até certo ponto, pelas questões que provocam tais controvérsias públicas, atrás de

tôda a lamentação há freqüentemente o reconhecimento comum da falta de sérias razões de queixa—um tranqüilo contentamento.

Esses poucos países realmente se revelam próximos da harmonia dos interesses individuais; não se trata, no entanto, da velha harmonia do direito natural, da teoria do utilitarismo e do equilíbrio econômico, promovido pelas forças naturais do mercado. Trata-se, em ampla perspectiva, de uma “harmonia criada”, harmonia que é fruto de interferências políticas da sociedade organizada, pela manipulação das forças do mercado que, entregues a si mesmas, teriam levado à desarmonia. E o conceito da harmonia de interesses se restringe rigorosamente à nação. O “Estado do Bem-Estar” é nacionalista.

### *Sistema de preços*

Uma palavra final sobre o funcionamento do sistema de preços. Nos Estados Nacionais altamente integrados, as condições em que opera o sistema de preços foram, nesse processo social acumulativo, radicalmente influenciadas pela legislação e pela administração estatal, pelas organizações de interesses diversos que, nesses países, tendem a tornar-se instituições quase públicas, e pelos negócios particulares individuais que, ao contrário dos postulados da teoria da formação de preços, em regime de livre-concorrência, são bastante poderosos para influir na demanda, na oferta e, conseqüentemente, nos preços.

Os preços são manipulados. Não resultam, apenas, das forças do mercado; são, em certo sentido, “preços políticos”, dependendo, também, da atividade reguladora do Estado, das organizações quase-públicas e privadas, e dos negócios particulares. As interferências estatais no sistema de preços são decisivas, desde que, sob a orientação do processo político de uma democracia, se destinem a regular, compensar ou apoiar as interferências não-estatais, a fim de tornar o resultado

total correspondente às avaliações e aos objetivos que emergem do processo político democrático.

Dentro dessa estrutura institucional, o sistema de preços funciona e, ao que parece, de maneira perfeitamente satisfatória. Pode-se mesmo afirmar que, precisamente nesses países, o sistema de preços tem probabilidade de funcionar, e funciona bem. Por outro lado, nos países de integração limitada, onde os “efeitos propulsores” são mais fracos e onde, além disso, o Estado permite o jogo mais livre das forças “naturais”, e tem, realmente, em consequência da pobreza geral, campo muito menor para interferências políticas, mesmo as medidas a curto prazo podem desencadear um processo tendente a alguma forma de desastre público.

## CAPÍTULO V

### DESIGUALDADES INTERNACIONAIS

#### *Pressupostos da análise*

Neste capítulo, em que tratarei do problema das desigualdades internacionais, concentrar-me-ei, como nos dois que o precederam, na estrutura mais geral dos fatos essenciais e das relações causais, e não em casos particulares. A teoria geral do subdesenvolvimento e do desenvolvimento, que estou procurando formular, deve explicar êsses fatos e relações comuns e essenciais. Deve, ao mesmo tempo, ter a capacidade de incluir, em etapas sucessivas de realização, as circunstâncias especiais de cada país subdesenvolvido.

Minha principal hipótese é que, normalmente, o processo social é acumulativo por força da causação circular. Começo admitindo uma espécie de *laissez-faire* que visa a demonstrar, primeiro, não haver interferência de uma comunidade mundial organizada no jogo das forças do mercado e, segundo, que as políticas nacionais dos países subdesenvolvidos não diferem das medidas que têm sido tradicionalmente adotadas nos países muito pobres. No fim do presente capítulo, discutirei o realismo do primeiro pressuposto e, nos dois seguintes, examinarei o problema das políticas estatais nacionais e do planejamento econômico.

O estudo, nos dois últimos capítulos, do problema das desigualdades regionais de cada país é, por duas razões, relevante para esta análise das desigualdades internacionais. A primeira das razões está no fato de que os dois proble-



mas muito se assemelham. A segunda, na circunstância de que as desigualdades internas, em países muito pobres, são da maior importância para as desigualdades internacionais entre países. Como veremos, os dois tipos de desigualdade são causa um do outro, na forma circular do processo acumulativo.

Já vimos que, dentro das fronteiras nacionais de alguns dos países mais ricos, há um processo de integração que ora alcança alto nível de igualdade de oportunidades extensivas a todos, independentemente das circunstâncias em que tenham nascido. Esse desenvolvimento é o resultado conjunto dos fortes “efeitos propulsores” e das políticas igualitárias adotadas nos países mais ricos. Esses dois principais fatores estão relacionados em causação circular, da mesma forma que o progresso econômico e o nível de desenvolvimento.

Todos os países, fora deste pequeno grupo em que se incluem os ricos e progressistas, são, em graus diversos, mais pobres e, no plano econômico, menos progressistas também. São dominados por desigualdades econômicas internas, que tendem a enfraquecer a eficácia de seu sistema de governo democrático, se já não se encontram sob qualquer forma de governo oligárquico ou mesmo ditatorial.

As relações entre a falta de integração econômica nacional e o atraso econômico são de influência mútua. A baixo nível de desenvolvimento econômico correspondem baixos níveis de mobilidade social, de comunicações e de educação popular, o que implica maiores obstáculos aos “efeitos propulsores” do movimento expansionista. Ao mesmo tempo, as nações mais pobres, pelos mesmos motivos e em consequência das desigualdades internas pouco democráticas, são contrárias a medidas mais rigorosas de ordem financeira, que visem a igualizar as oportunidades. Além disso, a desigualdade de oportunidades tem contribuído para manter a baixa “qualidade” de seus fatores de produção e a baixa “eficiência” dos seus esforços produtivos, o que prejudica seu desenvolvimento econômico.

*Os efeitos do comércio, dos movimentos de capitais  
e da migração*

Tanto no plano internacional quanto no nacional o comércio não opera, necessariamente, no sentido da igualdade. Nos países subdesenvolvidos, ao contrário, pode provocar fortes "efeitos regressivos".

Muitas vezes a ampliação dos mercados fortalece, no primeiro momento, os países ricos e progressistas, cujas indústrias manufatureiras lideram o mundo dos negócios e são defendidas pelas economias externas circundantes, enquanto os países subdesenvolvidos, se não adotarem medidas de proteção, estarão sempre ameaçados de ver seu artesanato e sua indústria, sobretudo as de pequeno porte, expulsos do mercado por importações a baixos preços, provenientes dos países industrializados.

É fácil dar exemplos de países subdesenvolvidos cuja cultura se empobreceu à medida que se desenvolviam seus contatos comerciais com o mundo exterior. No Iraque, ocorremos o caso de Bagdá, onde, do tradicional artesanato que tornou a cidade famosa, sobrevivem, apenas, alguns artífices especializados em objetos de prata, que passaram, no entanto, a executar peças menos trabalhosas, copiando modelos vindos de fora. Pelo mesmo motivo, é com a maior dificuldade que se consegue comprar ali um livro de literatura árabe, enquanto revistas baratas, em inglês ou mesmo em árabe, são numerosas e se encontram facilmente.

O principal efeito positivo do comércio internacional nos países subdesenvolvidos tem sido, de fato, fomentar a produção primária; essa produção, que emprega, principalmente, mão-de-obra não-qualificada, passou a constituir o grosso de suas exportações. Nesses produtos, todavia, enfrentam em inúmeras ocasiões demandas inelásticas no mercado de exportação e, muitas vezes, uma tendência ascensional de demanda, não muito rápida, e flutuações excessivas de preço. Quando, além disso, a população cresce rapidamente e sua maior parte vive no nível de subsistência ou próximo

dê—o que significa não haver escassez de mão-de-obra não-qualificada—qualquer progresso tecnológico, na sua produção de exportação, tende a transferir as vantagens dos custos mais baixos de produção para os países importadores. Assim, como a demanda é freqüentemente inelástica, o mercado não se ampliará satisfatoriamente.

Mesmo em nossos dias, a orientação—e a assistência—que os países mais pobres recebem dos mais ricos visa a aumentar sua produção de bens primários de exportação. Essa orientação é certamente ministrada de boa-fé e será, a curto prazo, até mesmo racional, do ponto-de-vista de um país subdesenvolvido considerado isoladamente. Em perspectiva mais ampla e a longo prazo, seria racional, antes de tudo, aumentar a produtividade, as rendas e o padrão-de-vida nos setores mais importantes de subsistência da agricultura, a fim de elevar o preço de oferta da mão-de-obra, e fomentar a indústria. Isto provocaria o desenvolvimento econômico e incrementaria as rendas.

Mas o comércio, por si mesmo, não promove êsse desenvolvimento; tende, antes, a ter “efeitos regressivos” e a robustecer as forças que mantêm a estagnação ou a regressão. O desenvolvimento econômico tem de ser promovido por interferências políticas, provenientes da comunidade mundial ou de cada país subdesenvolvido—duas possibilidades que estão fora do nosso escopo nesse ponto da argumentação, quando analisamos, apenas, os efeitos do jôgo das forças do mercado.

Não é possível, também, confiar nos movimentos de capitais para compensar desigualdades internacionais. Nas circunstâncias descritas, o capital esquivar-se-á dos países subdesenvolvidos, principalmente porque os países adiantados se desenvolvem sempre mais rapidamente e podem oferecer aos possuidores de capital não apenas lucros, mas também segurança.

O capital, que antigamente se encaminhava para os países que ora chamamos subdesenvolvidos, destinava-se às áreas encravadas em territórios estrangeiros, controladas de fora

e voltadas, principalmente, para os produtos primários de exportação. Eram, em geral, tão lucrativas para seus proprietários que se tornaram, rapidamente, autofinanciáveis. De certo modo, a maior parte da exportação de capital se destinava a investimentos nas estradas-de-ferro e em outros serviços de utilidade pública, que ofereciam segurança em virtude do controle político dos governos coloniais. O grosso das exportações de capital europeu se orientou, no entanto, para as colônias situadas nas grandes áreas desocupadas das zonas temperadas, que se povoavam com o movimento emigratório europeu.

Depois do colapso, ainda não remediado, do mercado internacional de capitais, no começo dos anos 30, e da ruptura do sistema colonial, que dera segurança ao investidor estrangeiro, não seria de esperar que o capital se canalizasse voluntariamente, em grande escala, para os países subdesenvolvidos. De fato, o capital é escasso nesses países; mas sua necessidade não representa demanda efetiva no mercado de capital.

Ao contrário, se não existissem controles cambiais e se, ao mesmo tempo, não houvesse, em suas políticas de desenvolvimento nacional, elementos que assegurassem alta rentabilidade aos investimentos—isto é, se as forças do mercado de capital agissem livremente—os capitalistas, nos países subdesenvolvidos, exportariam seu capital. Mesmo com esses controles e essas políticas, há, efetivamente, uma fuga incessante de capital dos países subdesenvolvidos que, em análise realista, tem de ser computada contra o influxo de capital.

Finalmente, pode-se deixar de lado a migração de mão-de-obra como fator de importância para o ajustamento econômico internacional entre os países subdesenvolvidos e os desenvolvidos. Nos países subdesenvolvidos, por força da pressão populacional, não há necessidade de imigração e os baixos salários conseqüentes levam os imigrantes a não se sentirem por eles atraídos. A emigração desses países seria, ao contrário, um movimento natural; mas, por várias razões,

não seria, ainda que possível, ajuda real para o desenvolvimento econômico.

E não é viável. O mundo inteiro, desde a I Guerra Mundial, evolui gradualmente para uma situação em que os imigrantes não são desejados. Em geral, com exceção do turismo, há tendência a permanecer no país em que se nasce. E, no que se refere à maior parte do mundo subdesenvolvido—onde em geral as populações são “de côr”, conforme a definição dada nos países brancos ou dominados por brancos, que desfrutam melhor situação econômica—a emigração é inteiramente contida pela barreira racial, pela legislação e pela administração desses países.

### *“Efeitos propulsores” fracos*

A emigração, portanto, não oferece grande margem de auxílio aos países mais pobres. O comércio internacional e os movimentos de capitais, desde que sem controle, são os meios pelos quais o progresso econômico no país adiantado tem “efeitos regressivos” no mundo subdesenvolvido. O modo de operação desses efeitos é aproximadamente igual ao da acumulação circular de causas, no processo de desenvolvimento dentro de um só país, como vimos no capítulo III. No entanto, internacionalmente, os “efeitos regressivos” do comércio e dos movimentos de capital são muito mais importantes, enquanto os “efeitos propulsores” compensatórios muito mais fracos.

De início, as diferenças na legislação, na administração e nos costumes em geral, na linguagem, nas crenças e nos valores, no nível de vida, na capacidade produtiva, tornam as fronteiras nacionais entraves muito mais fortes à difusão do movimento expansionista do que qualquer linha demarcatória, existente dentro do mesmo país.

Ainda mais importantes—como obstáculos aos “efeitos propulsores” oriundos de fora—do que as fronteiras, e tudo o que elas significam, são a própria realidade da imensa pobreza e os fracos “efeitos propulsores” dentro dos países sub-

desenvolvidos. Quando, por exemplo, o comércio e a navegação internacional fazem das áreas circundantes de determinado porto um centro de expansão econômica, o que acontece praticamente em todo o mundo, o movimento expansionista não se transmite às outras regiões do país. Basicamente, os "efeitos propulsores" fracos entre países refletem, na maioria das vezes, apenas os "efeitos propulsores" fracos dentro dos próprios países subdesenvolvidos, causados pelo baixo nível de desenvolvimento atingido.

Nessas circunstâncias, as forças do mercado tendem a acentuar acumulativamente as desigualdades internacionais.

### *Impacto econômico do colonialismo*

Muitos países subdesenvolvidos estiveram, até recentemente, sob a dominação política de uma potência colonizadora e alguns ainda estão. Além disso, quase todos esses países subdesenvolvidos que não eram colônias foram, e muitos ainda são, dominados economicamente de fora, com resultados, no campo econômico, muito semelhantes aos existentes nas próprias colônias.

Ao julgar os resultados econômicos do colonialismo e da dominação econômica estrangeira, penso que contribuiria para evitar que aumentassem injustificadamente os ressentimentos dessas nações se tivéssemos em mente a principal tese deste livro: em consequência da causação circular, a tendência para a desigualdade é inerente ao jogo sem controle das forças do mercado, especialmente quando o nível geral de desenvolvimento é baixo. No plano nacional, desde que determinado país alcance nível médio mais alto de desenvolvimento econômico, essa tendência será compensada pelos "efeitos propulsores" e pelas medidas políticas de integração nacional. No plano internacional, pelas razões já apontadas, os "efeitos propulsores" são muito mais fracos e o processo acumulativo seguirá mais facilmente seu curso em direção das desigualdades, desde que as forças do mercado operem livremente.

Se os homens de negócios e os governos das potências coloniais tentam aproveitar-se das vantagens comerciais resultantes dessa tendência do jogo das forças do mercado, e também da posição de poder econômico e político inerente ao colonialismo, tal não resulta de um desígnio sinistro da parte deles. Significa apenas que aceitam o mundo tal como é, cuidam dos seus interesses, "continuam o jogo enquanto estão ganhando", isto é, pensam e agem como se espera dos cidadãos bons e responsáveis.

Isto não deve significar que o comportamento dos países colonizadores e dos seus homens de negócios necessariamente tenha sido sempre desvantajoso para os países dependentes. No sentido real, as atividades econômicas dos colonizadores representaram medida de força da difusão econômica que não teria ocorrido sem as peculiares relações de poder do colonialismo. A Tailândia, que manteve a independência política em virtude das rivalidades entre as potências coloniais, não se tornou mais desenvolvida do que Burma.

Os governos coloniais construíram rodovias, portos, estradas-de-ferro etc., ou proporcionaram condições de segurança política e de rentabilidade econômica, sem as quais essas inversões não teriam sido feitas pelas empresas particulares. Mesmo quando, como em geral acontecia, eram principalmente movidas pelos próprios interesses dos governos coloniais e de seus grupos econômicos, essas empresas representavam passos importantes no sentido de criar condições para o desenvolvimento geral.

Os governos coloniais estabeleceram a lei e a ordem e um serviço público regular, tomaram medidas sanitárias básicas e, em alguns casos, proporcionaram, em escala limitada, educação popular e secundária. Essas atividades benéficas dos governos coloniais e de seus homens de negócios foram mais amplas onde a dominação política se encontrava completamente institucionalizada e era tolerada há muito tempo, como na Índia ou mesmo na Indonésia, ao passo que foram de menores conseqüências onde a dominação era menos completa e duradoura, como no Oriente Médio.

Em termos mais gerais, o colonialismo implicou contatos com as idéias e os ideais do mundo dos países adiantados. Proporcionou também a educação superior e a preparação administrativa e técnica para alguns, embora em escala que diferia, profundamente, entre os vários impérios coloniais.

Essas primitivas colônias, que agora seguem seu próprio curso como Estados independentes, têm essa herança como base de sua política e, inclusive, de sua política de desenvolvimento econômico. Mas, durante o tempo da dependência essas realizações positivas revelavam tendência persistente de não provocarem grande desenvolvimento econômico, embora em muitos casos, as colônias se tenham, provavelmente, desenvolvido mais do que o teriam conseguido sòzinhas. Para explicar êste fato, temos de nos reportar ao mecanismo de causação circular, no jôgo das várias forças.

### *O jôgo das forças*

Um país colonizador tinha natural interêsse em fazer do país dependente mercado para os produtos de sua indústria.

Se foram necessárias medidas especiais para impedir o crescimento da indústria nativa—o que muitas vezes aconteceu—, essa era uma política comercial perfeitamente lógica para um país que dominava politicamente outro. Em geral essas medidas não eram necessárias, porquanto, na falta de legislação alfandegária que protegesse a colônia, a indústria dos países colonizadores podia facilmente afastar quaisquer competidores coloniais.

O país colonizador tinha, também, indiscutível interêsse em obter matérias-primas no território dependente e, mesmo, em realizar investimentos para produzi-las em abundância e a baixo custo, explorando, assim, em seu próprio interêsse, os recursos naturais locais e a mão-de-obra barata.

Um país colonizador tinha também evidente interêsse em monopolizar, na medida do possível, o país dependente



em favor de seus próprios interesses econômicos, tanto como mercado de exportação quanto como mercado de importação. Seu controle da política comercial e de pagamentos dava-lhe um meio eficaz de assegurar-se tratamento preferencial. Porém, muito naturalmente, conseguia a proteção dos seus interesses monopolistas, defendidos também por toda a estrutura legislativa e administrativa e pelo sistema institucional estabelecido de empresas subsidiárias, que se constituíam gradualmente. "O bilateralismo compulsório", como chamei a esse fenômeno em outra oportunidade, caracterizava todos os impérios coloniais, embora em graus diversos. Era o resultado natural da dependência econômica e política e tende agora a manter seu controle, mesmo depois da libertação política.

Nos países colonizadores, essa tendência bilateral era muitas vezes idealizada como "estreitos laços culturais e econômicos" em relação à Mãe-Pátria. E, como disse, representava vantagens substanciais para o país dependente. Mas, ao fim do processo, deve normalmente significar considerável desvantagem econômica para esse país, por isso que tende a deteriorar seus termos de intercâmbio, mediante a restrição artificial à amplitude dos mercados onde compra e vende.

Isso nos permite compreender melhor a situação de poder no mundo até bem pouco tempo e observar o seguinte: quando esse "bilateralismo compulsório" era, por vezes, desafiado, não o era pelos próprios países dependentes, mas por outros países desenvolvidos que demandavam livre acesso aos mercados, como fontes de matérias-primas e escoadouros para as suas exportações de bens manufaturados.

O capital, a iniciativa e a mão-de-obra qualificada que um país colonizador enviava a um país dependente, tendiam, por motivos óbvios, a formar núcleos (*enclaves*) separados e isolados da economia circundante, e se mantinham ligados à economia da metrópole. Suas relações econômicas com a população nativa limitavam-se a empregá-la como mão-de-obra comum. As diferenças raciais e culturais e o

nível muito baixo de salários e a maneira de viver tornavam a segregação rigorosa consequência natural até mesmo dentro dos próprios núcleos.

A segregação prejudicou a transferência de cultura, inclusive de habilidades técnicas e de espírito empresarial, à população nativa. Essa é uma das principais razões por que esses impulsos econômicos do colonialismo permaneceram limitados e por que o movimento expansionista era demasiado fraco ou inteiramente ausente.

Quando se expandiam as oportunidades de emprego nas minas e nas fazendas, a nova demanda de mão-de-obra era rapidamente satisfeita pelo aumento da população, também estimulado pelas políticas inegavelmente benéficas, acima referidas, de preservar a ordem e a paz internas e de melhorar as condições sanitárias. Como os colonizadores tinham interesse na oferta abundante de mão-de-obra e nos baixos salários vigentes em seus núcleos, não havia probabilidade de se perturbarem com um rápido aumento populacional e com a falta de desenvolvimento real na economia agrícola externa de subsistência.

Os principais interesses do país colonizador eram a ordem e a estabilidade social. Por uma lógica quase automática tinha de aliar-se, em regra, às classes privilegiadas do país dependente; algumas vezes tais classes foram criadas com esse propósito. Esses grupos favorecidos estavam, de modo geral, interessados, antes de tudo, em preservar o *status quo* econômico e social, em virtude do qual eram privilegiados e, normalmente, não lutariam quer por uma política de integração nacional que visasse a estabelecer maior igualdade dentro do país, quer pelo desenvolvimento econômico progressivo no principal setor de subsistência da economia.

De certo ponto-de-vista, o efeito mais importante do colonialismo relacionou-se com o fato negativo de não ter a colônia nacionalidade propriamente dita, não ter governo próprio, que sentisse a necessidade de adotar medidas construtivas para promover o crescimento equilibrado da eco-

nomia nacional. Realmente, em muitos casos, eram apenas as influências fermentadoras das mudanças provocadas na colônia pela atividade dos colonizadores que promoviam gradualmente o surgimento de uma situação, onde tais aspirações se podiam, em certa medida, tornar realistas e razoáveis. Nessa etapa, contudo, a falta de independência política significava a ausência de um propósito unificador e integrador para a comunidade, exceto, em etapa posterior, o objetivo negativo de expulsar os dominadores estrangeiros.

O país e o povo estavam submetidos, sem defesa, ao jogo das forças do mercado, reorientadas apenas pelos interesses da potência colonizadora estrangeira. Isto, por si mesmo, restringia as iniciativas individuais, ao mesmo tempo que impedia a formação de uma política governamental, motivada pelos interesses comuns do povo.

Por todas essas razões, o colonialismo significava, principalmente, apenas o robustecimento de todas as forças do mercado que, de qualquer maneira, trabalhavam no sentido das desigualdades internas e internacionais. Assim, o colonialismo se estruturava, intensificando a causação circular do processo acumulativo e lhe dando caráter especial.

O colonialismo tinha—e em alguns países ainda o tem, pelo menos nos próprios países dependentes—réplicas em certas estruturas institucionais do poder dentro de cada país: um sistema de castas, as dissensões raciais e religiosas, a dependência das regiões rurais ao centro urbano mais rico e, na ordem feudal e semifeudal, a submissão dos camponeses ao senhor da terra, ao comerciante, ao agiota ou ao coletor de tributos.

Essas inflexíveis instituições que mantêm desigualdades são inimigas do progresso econômico, em cada país subdesenvolvido. Se impedem os “efeitos propulsores” dentro desses países, essas instituições, ao mesmo tempo, criam dificuldades ao ritmo expansionista vindo do exterior, originário dos países adiantados. Como já mencionei, ofereciam essas instituições aos governos metropolitanos uma base de poder para manter o colonialismo e de fato tinham sido pro-

movidas por êsses governos. Dêsse modo, as desigualdades internas e internacionais se entrelaçam mediante causação recíproca, de maneira circular.

### *O sistema colonial em liquidação*

Na era do despertar do nacionalismo no mundo subdesenvolvido, o sistema colonial está com seu destino traçado e sua liquidação é uma das avalanchas políticas mais importantes que se verificam ante nossos olhos. Os remanescentes do sistema tendem a desintegrar-se, em período de tempo muito curto, nos anais da história.

O novo nacionalismo é sempre, em determinado sentido e até certo ponto, "democrático", e de algum modo as antigas alianças com grupos privilegiados interessados no *status quo* não mais asseguram a paz social. Nas colônias que ainda subsistem, as despesas militares e os outros gastos necessários à manutenção do regime, os custos e as perdas causadas pelas revoltas populares e o ônus financeiro das reformas sociais necessárias e dos investimentos em desenvolvimento econômico anulam a rentabilidade do sistema colonial e o tornam um risco crescente para os países colonizadores.

Mesmo quando, em caso especial, o desenvolvimento alcançou uma etapa em que o interesse nacional evidente é no sentido de mudar o estado de coisas, tanto quanto possível de maneira suave e rápida, há interesses criados especiais nos países colonizadores, capazes muitas vezes de corromper tôdas as facções políticas em seus parlamentos. Os colonizadores e as empresas, que têm lucros, investimentos e toda uma situação a perder, resistem a renunciar a seus privilégios.

As idéias a respeito dêsse sistema como veículo de "uma missão civilizadora" na história de cada país, idéias essas que, na época do colonialismo, surgiram e se tornaram parte da estrutura ideológica e da fraseologia dos diversos países colonizadores, serão por muito tempo veementemente

sustentadas por escritores, estadistas e pelos cidadãos comuns. Em essência, essas idéias são, contudo, principalmente racionalizações de interesses econômicos.

Quando a rentabilidade de um sistema se perder de forma gradual e a ele se apresentar, cada vez mais, como luxo político dispendioso, o sistema colonial estará com seu destino traçado e as ideologias nacionais terão, conseqüentemente, de ser reajustadas. Os líderes intelectuais, na grande tradição humanista desses países, preocupar-se-ão com o problema prático de como realizar, com sabedoria e previsão, a liquidação do sistema colonial, de sorte a causar um mínimo de sofrimento e evitar tragédias em grande escala.

#### *A herança do colonialismo*

Quando uma nação pobre e atrasada se torna politicamente independente, vem a descobrir que a independência política não significa que ela se encontra automaticamente no caminho do desenvolvimento econômico. Terá contra si processos sociais acumulativos que tendem a mantê-la na estagnação ou regressão: o jogo "natural" das forças do mercado operará continuamente para aumentar as desigualdades internas e internacionais, enquanto o nível geral do seu desenvolvimento for baixo.

Herda esse país uma economia de subsistência e, além disso, núcleos encravados de produção de bens primários para exportação. Para tornar-se capaz de importar os bens-de-capital de que necessita para a realização do seu desenvolvimento econômico, terá de forçar sua produção para exportar, seguindo as linhas tradicionais. O "bilateralismo compulsório" está entrincheirado firmemente em toda a estrutura econômica. Apenas gradualmente se transformará em sistema mais lucrativo de relações econômicas multilaterais com os mercados de todo o mundo. Como o novo governo não pode oferecer a segurança do colonialismo político, terá inicialmente a maior dificuldade em atrair empreendedores estrangeiros e fundos no mercado internacional de capitais.

A grande vantagem que a libertação do domínio colonial trouxe foi a liberdade de organizar sua vida conforme o interesse de sua população, e essa nova vantagem—a liberdade de interferir no jogo das forças do mercado—não será remunerativa a não ser que utilizada com inteligência e firmeza. Tratarei desse problema nos dois próximos capítulos.

Entrementes, a própria luta pela independência liberou, em muitos casos, forças espirituais de identificação nacional—primeira condição necessária para que uma nação possa conceber um plano nacional de desenvolvimento. A Índia é, naturalmente, notável exemplo do crescimento de uma nação na luta pela sua independência.

Por outro lado, a Líbia—que obteve sua liberdade mediante decisão das Nações Unidas, como resultado eventual da derrota da Itália fascista na II Guerra Mundial—e vários países do Oriente Médio—que devem sua existência principalmente ao jogo de rivalidades das potências coloniais da Europa Ocidental, quando dividiram, depois da I Guerra Mundial, o Império Otomano, cujas fronteiras também foram artificialmente determinadas—demonstram a fraqueza conseqüente da conquista ocasional da nacionalidade.

Foi neste ponto que as amplas influências educacionais dos países que lograram estabelecer sua nova nacionalidade, e começaram a elaborar políticas nacionais, se tornaram tão importantes para os menos afortunados. Pode-se observar que, durante os últimos dez anos, a independência de tantos países coloniais, seu forte anseio de desenvolvimento econômico e, algumas vezes, o recurso a um planejamento dinâmico para a realização desse fim têm, como por contágio, inspirado novos esforços políticos nacionais em outros países subdesenvolvidos, notadamente na América Latina, que, há muito, era independente politicamente, embora, muitas vezes, vinculada à dominação econômica estrangeira.

### *A falta do Estado Mundial*

É conveniente recordar agora que, nos países desenvol-

vidos, as desigualdades regionais foram atenuadas e, em alguns dos mais ricos e mais adiantados, quase liquidadas, pela difusão do desenvolvimento e pelas interferências políticas por parte do Estado Nacional. Porém o mundo, como um todo, assemelha-se muito a um país subdesenvolvido, com “efeitos propulsores” fracos e com um Estado menos capaz de contrabalançar, mediante deliberadas interferências políticas, os “efeitos regressivos” do jogo das forças do mercado, orientados para desigualdades.

A situação internacional é bem pior e mais desesperadora, porque contamos com pouco mais do que uma incipiente autoridade internacional para realizar, no mundo inteiro, a tarefa que incumbe ao Estado Nacional em cada país. Se, de certo ponto-de-vista, a explicação das desigualdades internacionais existentes e sempre em crescimento é a tendência acumulativa inerente ao jogo absoluto das forças do mercado em uma situação na qual a eficácia dos “efeitos propulsores” é fraca, de outro ponto-de-vista, a explicação é a falta Estado Mundial que possa intervir em defesa da igualdade de oportunidades.

Em nível mais profundo, a explicação é que não existe para toda a humanidade base psicológica na qual pode fundar-se tal política: a base de mútua solidariedade humana. Nada há na escala mundial que corresponda ao estado de espírito dentro de uma nação, edificada com certa homogeneidade de cultura em todas as regiões e classes sociais e, geralmente, embora nem sempre, fortalecida por uma língua e uma religião comuns e pelo conceito de unidade racial, homogeneidade essa que se desenvolve ao longo de um mesmo passado histórico. Nos países adiantados, essa unidade atinge os níveis sempre mais altos, fortalecidos pela experiência de divisão de responsabilidades em relação à política de integração nacional.

Durante a II Guerra Mundial, e logo após, fizeram-se tentativas corajosas para instituir, em muitos campos, organizações intergovernamentais destinadas, explicitamente, a iniciar políticas de integração econômica interna-

cional. Essa atividade surgiu dos sofrimentos e das ansiedades dos tempos de guerra. Todos sentiam que o mundo devia ser reconstruído.

Medidos em termos das esperanças que despertaram nos povos, os resultados desses esforços são pequenos, mas os esforços continuam. E continuarão porque a integração e a igualdade internacionais são ideais a que nenhum país e certamente nenhum ser humano responsável se permitirá renunciar. As organizações intergovernamentais, portanto, uma vez implantadas, por menos eficientes que sejam, jamais serão liquidadas em tempo de paz. Nesse sentido, figuram entre as instituições humanas mais estáveis. Se não houvesse outra razão, delas necessitaríamos para consólio de nossa consciência internacional.

Muitas dessas organizações são, ainda, principalmente centros de propaganda e, além disso, elementos de consulta e contatos diplomáticos entre governos. Algumas preparam estudos de importância para profissionais especializados e para determinados governos. Outras conseguem promover a cooperação intergovernamental em assuntos técnicos de menor importância.

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento empresta dinheiro e parte desse fluxo de capital se dirige para os países subdesenvolvidos—é certo que quantias muito pequenas, às vezes menores do que o capital que alguns desses países perderam nas fugas ou na repatriação gradual de investimentos, desde sua independência política. A maior parte das organizações internacionais proporciona ativa assistência técnica, embora também em escala reduzida. Há possibilidades de que se funde uma instituição internacional para distribuir ajuda financeira em montantes pequenos, pouco mais do que simbólicos. O SUNFED—Fundo Especial para Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas—já é importante como ideal, embora muito antes de haver acôrdo entre as potências sobre sua existência.

Entrementes, os países subdesenvolvidos estão utilizando as organizações internacionais como lugares onde se podem



reivindicar medidas internacionais que melhorem seus termos de intercâmbio e contrabalancem as flutuações desastrosas de suas receitas de exportação. Mas é improvável que se alcancem, nesse campo, acôrdos práticos em escala importante. A idéia de um contrôle internacional dos cartéis industriais está sendo tranqüilamente sepultada.

Se os resultados práticos são, pois, ainda fracos ou inexistentes, não deixa de ser da maior importância que existam, atualmente, assembléias internacionais onde os países menos privilegiados possam reclamar igualdade de oportunidades e exprimir a insatisfação que lhes causa a operação das forças do mercado. Mesmo que o presente não seja estimulante, tempo virá em que os pródromos de um govêrno mundial, sensível nas atuais organizações internacionais, se fortaleçam paulatinamente para funcionarem, de modo cada vez mais semelhante aos dos Estados Nacionais, nos limites de seus territórios.

Não devemos esquecer que, antes da II Guerra Mundial, era muito difícil a um estudioso ou a um estadista responsável sonhar com a exeqüibilidade dessa tentativa de tributação internacional em pequena escala, que é realmente o programa de assistência técnica das Nações Unidas.

Não se pode deixar de admitir, porém, que as políticas corretivas, iniciadas pelas organizações intergovernamentais, equivalem a muito pouco, a muito menos do que os efeitos das mudanças, ascendentes ou descendentes, suscetíveis de afetar de um ano para outro os termos de intercâmbio dos países subdesenvolvidos.

Em tal situação, os países subdesenvolvidos têm de se valer, exclusivamente, dos próprios recursos. Sua situação não é inteiramente perdida. Mesmo na falta do Estado Mundial que interfira no jôgo das forças do mercado, no interesse de maior igualdade, os países subdesenvolvidos estão-se tornando donos de sua própria economia e podem até controlar, no tocante às suas importações e exportações, o comércio internacional.

## CAPÍTULO VI

### A POLÍTICA DO ESTADO NACIONAL NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS<sup>27</sup>

#### *O advento do nacionalismo*

Os países subdesenvolvidos, quando tiram partido da independência recém-conquistada, por meio de corajosa intervenção política, podem alterar, consideravelmente, a direção dos processos do mercado, sob cujo impacto permaneceram atrasados. A natureza acumulativa desses processos contém, por outro lado, a promessa de alta recompensa de seus esforços, desde que haja planejamento inteligente e eficaz. Isto, no entanto, constitui uma interrogação.

Assim, a independência política que conquistaram ou estão conquistando é o patrimônio mais precioso que possuem. Concede-lhes o privilégio de organizarem suas vidas de acordo com seus próprios interesses. Na ausência do Estado Mundial, suas políticas têm de ser nacionalistas, no sentido de se reorientarem, com intensidade obsessiva, para a elevação dos seus padrões econômicos e a consecução de maior igualdade de oportunidades relativamente ao resto do mundo. Como pobres, não lhes cabe levar em conta considerações internacionais, salvo as de seu próprio interesse. Os países mais ricos não estão fazendo muitos sacrifícios

---

27.—Este capítulo, bem como o resto do livro, estava redigido antes da nacionalização do Canal de Suez pelo Egito e da sequência de crises internacionais que foram desencadeadas por aquele acontecimento. Não achei necessário fazer qualquer alteração material no texto.

reais, embora tais sacrifícios se coadunem com os seus ideais de liberdade e igualdade.

Não é preciso pregar nacionalismo econômico aos países subdesenvolvidos recém-libertados. O nacionalismo, como já sugeri, tem importante função a desempenhar, unindo as massas e inculcando-lhes um propósito comum e, o que é ainda mais importante, uma política unificada, em face da virtual inexistência de comunidade mundial operante. Sinto-me, porém, obrigado a advertir que uma política econômica não se torna racional simplesmente porque apele para sentimentos nacionais e ainda menos porque possa prejudicar outras nações. É muito importante chamar a atenção para este ponto, uma vez que, por motivos evidentes, nos países menos privilegiados o nacionalismo contém, ao lado de impulsos positivos para o crescimento e o bem-estar internos, profundos ressentimentos contra os países mais ricos, que usaram, em passado próximo, a força para reprimir as aspirações nacionais.

Há uma regra simples a ser aplicada quando se traça a linha do nacionalismo equilibrado e enérgico: um país subdesenvolvido procede, acertadamente, ao tomar toda e qualquer medida que, à luz do bom-senso, seja capaz de melhorar seu próprio bem-estar econômico, mas deve evitar, cuidadosamente, medidas políticas que não sejam benéficas à nação em seus efeitos totais e remotos. E, culturalmente, há razões para aprender com todo o mundo. Levantar barreiras contra a civilização e os valores do mundo mais rico é política derrotista que um país pobre, de modo algum, pode adotar.

Dou este conselho ao nacionalismo racional com a consciência tranqüila, porque estou convencido de que o êxito real das políticas econômicas nacionalistas dos países subdesenvolvidos há de deixar-nos mais próximos, e não mais distantes, da etapa em que se possa tentar efetivar uma política mundial integrada, que se fundamente na solidariedade internacional. É a pobreza que mantém baixos os níveis de cultura nos países subdesenvolvidos. E, gostemos ou não, a solidariedade não é um estado de espírito alimentado pela

compaixão transigente com os que diferem de nós; desenvolve-se naturalmente entre iguais e quase-iguais.

Não é o negro humilhado dos Estados Unidos que supera os preconceitos dos brancos e estimula a aceitação natural da igualdade de direitos, mas o negro educado, próspero e seguro, sem dúvida, o negro combativo. Só quando os operários dos países adiantados conquistaram e consolidaram o direito de greve puderam participar de negociações coletivas em termos iguais, e as greves diminuíram.

As reformas agrárias raramente foram outorgadas por senhores dotados de espírito público, por sua própria iniciativa benevolente, mas foram forçadas pela insatisfação dos camponeses ávidos de terra. E hoje, nos países adiantados, as atuais políticas de preços agrícolas foram impostas pelo poder político dos fazendeiros. Com a ausência desse poder, na maior parte desses países, o campo seria mais atrasado e miserável.<sup>28</sup>

Do mesmo modo, é questão fundamental conseguir-se maior equilíbrio de forças entre as nações. Todas as minhas observações sobre o funcionamento dos organismos internacionais têm-me levado à conclusão de que a principal causa de sua fraqueza, nessa fase histórica, é a desigualdade internacional e, mais concretamente, o poder de barganha excessivamente fraco dos países subdesenvolvidos que, for-

---

28—Algumas das vantagens políticas conquistadas pelos grupos menos privilegiados, nos países adiantados, foram obtidas à custa de populações ainda menos privilegiadas nos países subdesenvolvidos. Este é um exemplo de que, na falta do Estado Mundial, as nações como entidades integradas, inclusive seus grupos menos privilegiados, tornam-se participantes interessados em políticas conjuntas que, de um ponto-de-vista lato, contribuem para a desigualdade e para a exploração internacional.

Os povos de Cuba e Java estariam em situação econômica mais confortável, se nós na Europa despendêssemos menos esforços na cultura de beterraba. Defendendo a produção de manteiga de nossos fazendeiros, damos menos oportunidade aos produtores de matérias-primas de fabricarem margarina. Os egípcios não podem estar muito contentes com o modo pelo qual os Estados Unidos defendem seus cotonicultores.

Mas isso não contradiz a afirmação feita no texto, no qual estou simplesmente ilustrando o fato de que, no plano nacional, a solidariedade deve basear-se em certa igualdade de poder político.

malmente, constituem a maioria naquelas entidades, mas, na prática, estão dominados pela reduzida minoria de países ricos e poderosos.

*Fortalecimento da solidariedade entre as nações menos privilegiadas*

Dêste ponto-de-vista, isto é, para atingir situação mundial em que haja mais equilíbrio de poder democrático e, assim, base mais forte de solidariedade para a ação internacional combinada, todo projeto que estimule a solidariedade entre os países menos privilegiados, no sentido de torná-los mais fortes, representa um passo à frente.

Os países subdesenvolvidos tendem a manter suas principais relações econômicas e culturais e, de fato, a maior parte de suas ligações com um ou vários países industriais, enquanto os laços entre países subdesenvolvidos são fracos. Isto, naturalmente, resulta do prolongado atraso econômico e cultural, da dominação econômica estrangeira e, em particular, do colonialismo político.

Tal situação encontra paralelo em muitas sociedades estáticas, onde a escassez de relações mais íntimas entre as famílias e os indivíduos componentes de uma classe subjugada contrasta com o desenvolvimento de relações—tipo constituinte-advogado—com os membros individuais ou famílias da classe dominante. Em tal sociedade, como no mundo em geral, o grupo menos privilegiado tende a procurar sua independência, em parte, pelo cultivo de suas próprias interrelações. Conjugando esforços e somando o que têm em termos de poder de barganha, os países menos privilegiados podem granjear para si próprios a consideração que não conseguem obter isoladamente.

Até o presente não há, a bem dizer, cooperação econômica entre os países subdesenvolvidos, e a base para que se estabeleça é fraca, uma vez que a situação inicial é de quase completa falta de relações econômicas e, muitas vezes, de reais facilidades de transporte. Todavia, no plano político

mais geral, está em marcha crescente solidariedade entre os países subdesenvolvidos, que tende a tornar-se uma das grandes forças da história. Têm em comum as reminiscências da dominação e da exploração estrangeira, profunda compreensão da pobreza e da desigualdade internacional e a ambição de conseguir participar mais intensamente das oportunidades mundiais.

Seu apoio coletivo a todos os movimentos de emancipação dos países ainda dependentes já é uma realidade política de considerável significação. Em suas políticas internas estão começando a aprender com a experiência dos outros e não obedecem a todos os modelos dos países desenvolvidos. Eventualmente, desenvolver-se-á a cooperação econômica prática neste grupo.

À medida que o sentimento de solidariedade internacional aumenta entre as maiorias que lutam nos países subdesenvolvidos, as minorias dos países desenvolvidos sentir-se-ão compelidas a aderir cautelosamente àquelas maiorias que se estão tornando poderosas na formulação de políticas comuns para objetivos comuns.

Eis como, em circunstâncias favoráveis, é possível ver a solidariedade mundial se aproximando de nós e, com ela, o advento de algo que se assemelhe ou se aproxime do Estado Mundial. A benevolência dos países mais ricos será, para essa conquista, fator secundário, pela simples razão de que as nações adiantadas não estão preparadas para renunciar a privilégios e para fazer sacrifícios em favor dos países mais pobres, a não ser sob o impulso de alguma coação.

Sociedade alguma logrou reformar-se a si mesma, substancialmente, com movimento partido de cima ou com simples decisão voluntária de uma classe superior, originada em sua consciência social, de tornar-se igual às classes inferiores e permitir-lhes livre acesso aos monopólios de classe. Os ideais e a consciência social desempenham papel muito importante, que não pode ser menosprezado; mas são fracos como forças autopropulsoras que iniciam reformas sociais

em grande escala—necessitam do impulso de reivindicações que se definam e, por isso, passem a exercer pressão.

Quando o poder é assumido por aqueles que têm ressentimentos, então os ideais e a consciência social se tornam realidade.

*Os países pobres e os países ricos movem-se em linhas diferentes*

Para falar em termos hegelianos: o caminho da integração internacional reside na integração nacional. A adoção de políticas nacionalistas pelos países pobres e o aumento de seu poder de barganha, resultante dessas políticas e da crescente cooperação entre eles, constituem etapa necessária no desenvolvimento de cooperação mais eficiente entre países, em escala mundial.

O inglês, como acontece muitas vezes, usa expressão simples e coloquial para este duto pensamento: as coisas devem piorar antes de poderem melhorar. De fato, a integração nacional que já se verificou nos países ricos e altamente desenvolvidos foi causa de muita desintegração internacional. Assim, a tentativa de integração nacional nos países subdesenvolvidos aumentará, inicialmente, a tensão internacional. Sômente na perspectiva do futuro podemos entrever a possibilidade de que os países internamente mais bem organizados encontrem o caminho de cooperação internacional mais estreita.

Todavia, tal fato representa apenas uma possibilidade e um objetivo desejáveis. Outra possibilidade menos feliz, que não se pode eliminar, será a de que a tensão política entre essas duas classes de nações continue a aumentar indefinidamente, à medida que as nações de classe inferior se consolidem e se tornem, ao mesmo tempo, mais conscientes das injustiças, embora esse próprio desenvolvimento possa tornar mais forte a atitude defensiva das nações da classe superior.

Na realidade, à medida que as nações ricas e economicamente progressistas enfrentam as reivindicações das na-

ções pobres e subdesenvolvidas, em prol do desenvolvimento econômico, a maneira de usar os poderes de que dispõem assume várias formas negativas. Podem declinar, e declinam, da ajuda de capital em qualquer montante apreciável. Podem recusar, e recusam, participar das ações intergovernamentais destinadas a estabilizar os preços das exportações dos países subdesenvolvidos, a controlar os cartéis internacionais no campo industrial e no da navegação, e a aderir a tôdas as outras boas causas, às quais seus economistas e estadistas ofereceram seu apoio durante a II Guerra Mundial e logo depois.

Como principais contribuintes dos orçamentos das organizações internacionais, os países mais ricos podem reduzir, e reduzem, essas dotações, e conseguem impedir, dêste modo, que se adotem medidas planificadas, para cuja consecução aqueles organismos foram instituídos. Por meio do contrôlo orçamentário do relativo monopólio da capacidade técnica em muitos setores, e pela maior influência sôbre os funcionários das organizações internacionais e, de fato, na seleção e nomeação dêles, podem êsses países impedir que se tomem iniciativas arriscadas e se realizem estudos que ameacem o *status quo*. Uma análise das realizações dos organismos internacionais, especialmente no campo econômico, levar-nos-ia a verificar que têm sido, em geral, bem sucedidos os esforços para torná-los cada vez mais inócuos.

Essas políticas negativas correspondem às tendências naturais de nações prósperas e, portanto, interessadas na preservação do *status quo*. Por que devem elas suportar sacrifícios? Realmente, os sacrifícios podem ter como causa o interesse no bem-estar das populações pobres dos países subdesenvolvidos. Pode-se também duvidar que êsses sacrifícios conduzam à integração internacional e se harmonizem com os ideais e até com interesses próprios, de longo alcance, dos países mais ricos. Mas, para êsse tipo de política, faltam não só a base de solidariedade psicológica entre os povos como a imaginação e a audácia dos líderes políticos.

Ao mesmo tempo, na sua luta pela integração nacional,



os países subdesenvolvidos são levados a adotar medidas que desencorajam os países mais ricos de seguir outras diretrizes diferentes das políticas negativas acima referidas. Por seu turno, as políticas negativas dos países mais ricos compelem os países subdesenvolvidos a, cada vez mais, adotar aquelas medidas e os encorajam, também, a ter menor consideração pelos mais ricos, em suas políticas de integração nacional. Aqui, de novo, deparamos com uma situação de causação circular que tem efeitos acumulativos.

De fato, as políticas econômicas nacionais dos países subdesenvolvidos, particularmente nas primeiras etapas, devem dirigir-se contra os países mais ricos, com os quais têm eles mantido, tradicionalmente, estreitas relações econômicas, porque essas relações representavam um estado de dependência colonial ou quase-colonial, que deve acabar. Isto, naturalmente, se opõe aos interesses dos países que desfrutaram dos privilégios que ora lhes devem ser retirados.

Têm de ser interrompidas, nesse processo, numerosas relações econômicas internacionais de há muito estabelecidas. Não raro, um país subdesenvolvido terá de nacionalizar as instalações pertencentes a estrangeiros para exploração dos recursos naturais. As razões para determinada medida política nesse processo de independência econômica podem ser fortes ou fracas, boas más. De qualquer modo, consequência necessária será a diminuição da confiança internacional nas inversões de capital nos países subdesenvolvidos e, em geral, nas relações econômicas com esses países.

Já observei que, de certo modo, o advento do nacionalismo não só é desejável como necessário nos países subdesenvolvidos. Os líderes políticos, no sentido de arrancar o povo da apatia e da frustração, decorrentes de séculos de estagnação econômica e cultural, e plasmá-lo em novas entidades sociais nacionais na ausência das quais o desenvolvimento não é possível, têm de apelar para os sentimentos nacionalistas.

Em geral esses apelos são eficazes. A maioria dos países

subdesenvolvidos carece de tradições políticas, de administração estável e de cidadãos instruídos. Em muitos desses países, o povo está intoxicado de emocionalismo racial e religioso. À medida que toma conhecimento das injustiças, é possível que os sentimentos nacionalistas alcancem intensidade além de qualquer justificação racional. Fomentar esses sentimentos é, muitas vezes, o meio mais eficiente e, não raro, o único de adquirir e manter o poder político, obrigação primordial de todos os políticos.

Pode acontecer, em consequência disto, que os líderes políticos se vejam realmente obrigados a adotar medidas contra interesses estrangeiros, que não se fundamentem nos verdadeiros interesses do desenvolvimento de seu país, mas apenas nos intensos sentimentos nacionalistas do povo, a quem os líderes políticos têm de agradar. Nesse processo, esses sentimentos atingem o auge da intensidade. Essas medidas políticas e sua causação emocional devem, por sua vez, levar os países desenvolvidos a posições ainda mais negativas e assim, por meio de causação circular, a distância política entre as nações pobres e as ricas se amplia acumulativamente.

### *Os poderes do pobre*

Os países mais ricos podem usar, e estão usando, os poderes da omissão: não ajudar, não permitir o fluxo dos capitais, não deixar que as organizações internacionais preparem efetivamente ação coordenada no interesse dos países subdesenvolvidos.

Recorrem também, como é natural, ao suborno. Se o termo "suborno" for tomado em sentido amplo, e não em seu significado jurídico, muitos elementos essenciais ao antigo sistema colonial constituíam suborno de indivíduos e de grupos sociais. As tentativas, no mundo de após-guerra, de prestar ajuda econômica, subordinada a condições políticas, pertencem à mesma categoria. De modo geral, e julgando-as na base de seus efeitos prováveis mais permanentes, tais ten-

tativas não obtiveram muito êxito. O resultado final terá sido, ao contrário, o de aumentar o ressentimento popular.

Os países subdesenvolvidos são fracos nos setores militar, financeiro e comercial. Já me referi, várias vezes, a seu débil poder de barganha como um dos elementos fundamentais de desequilíbrio mundial. Em tal situação, não nos surpreenderia encontrar países pobres lançando mão, eventualmente, desse elemento de poder político real, que reside na capacidade de ameaçar ou, mesmo, de tornar-se incômodo.

No "Estado Opressor", antes da existência efetiva da democracia política, tornar-se um estôrvo era sempre a última defesa do homem pobre. Thomas Hobbes mostrou que, enquanto as possibilidades reais de fazer o bem eram sempre severamente limitadas, as de fazer o mal eram imensas. Segundo êsse princípio, os membros insatisfeitos da comunidade mundial dispõem de podêres de chantagem, que aprenderão a usar, cada vez mais, em seu próprio benefício, à medida que alcancem unidade nacional, após longo período de apatia, de conflitos sociais e de insulamento local.

Em muitos casos, a população de um país subdesenvolvido sente que tem sido tão maltratada pelo mundo ou por determinado país rico que passa a considerar correto e justo o uso de todos os meios políticos à sua disposição. O sentimento nacionalista proporcionar-lhe-á, em geral, o elemento de que carece para se justificar racionalmente. A velha idéia cínica de que qualquer política que surta efeitos compensadores é justificável disseminou-se nos países subdesenvolvidos em séculos de colonialismo ocidental, que, no tocante aos meios a empregar, jamais se sentiu constrangido por questões morais.

O perigo de que, cada vez mais, os países subdesenvolvidos recorram à chantagem, naturalmente será tanto maior quanto mais negativo continuar a ser o modo de pensar dos países ricos, em relação aos problemas de desenvolvimento. Sòmente enquanto pudermos progredir realmente no sentido da democracia mundial—o que implica o crescimento

da solidariedade internacional por parte das nações mais ricas e uma tendência ascendente de cooperação internacional para igualar as oportunidades—podemos ter esperança de que, a longo prazo, os políticos dos países subdesenvolvidos passem a sentir que podem abster-se de usar o poder de chantagem contra os países mais ricos. Por outro lado, é igualmente evidente que nada pode consolidar, de maneira mais eficaz, as atitudes negativas desses países do que alguns casos flagrantes dessa chantagem. E aqui, mais uma vez, surge o princípio da causação circular com efeitos acumulativos.

Entrementes, alcançamos, de modo rápido, a era em que os países mais ricos não estão mais em posição de usar sua força militar superior para controlar países de inferior poder militar como, em geral, são os países menos privilegiados e insatisfeitos. Indubitavelmente essa grande mudança se opera no sentido de equilibrar o poder mundial. Não é essa uma consequência da atuação das organizações internacionais: não é, de fato, o resultado de uma política intencional, mas das forças cegas do desenvolvimento tecnológico. Na era atômica, o uso da força nas relações internacionais está-se tornando cada vez mais impopular para o homem comum de todos os países, principalmente nos mais ricos, cujos habitantes são os que têm mais a perder com os conflitos. Esses povos receiam qualquer atitude que envolva o perigo de uma conflagração mundial.

Se um dos países mais ricos e militarmente mais poderosos tentar, em situação crítica, apoiar sua pressão sobre um país subdesenvolvido na ameaça do uso da força, essa atitude será ineficaz, um blefe. E o tiro poderá sair pela culatra. Essa atitude pode arruinar, facilmente, a solidariedade entre os países mais ricos que, por acaso, existisse em relação ao problema em foco. Ao mesmo tempo, nada constituiria mais poderoso impulso para as nações menos privilegiadas no sentido de formarem uma frente comum ante tal ameaça.

Tôda vez que a ameaça é feita e não é concretizada a mágica da força se prejudica definitivamente. O uso de amea-

ças será, então, ainda menos eficaz no futuro, mas sem a ameaça da força carecem de substância os ultimatos das grandes potências. Essa evolução dos fatos traz vantagens táticas aos países mais pobres com menor poder militar, principalmente se agem com maior temeridade.

O dilema, que enfrentam os países mais ricos, torna-se evidente no caso de o Governo de um deles decidir usar sua superioridade militar. Será, então, muito provável que a opinião mundial se mobilize contra ele e provoque, não raro, perigosa cisão interna. À exceção de alguns pactos de curta duração, a seu favor, o resultado certo e permanente seria o de ter consolidado contra si próprio a resistência e o ódio das nações mais pobres.

Há muito ultrapassamos a fase em que as nações subdesenvolvidas podiam ser policiadas por demonstrações de poderio militar, a fim de que se pusessem de acôrdo com o desejo dos mais ricos—e assim ocorre independentemente do que seria racional a partir de um ponto-de-vista mundial ou em correspondência com o *status quo* legal.

#### *Elemento moral*

Nos países ricos e altamente desenvolvidos, estão sempre vivos, entre outros, sentimentos antiimperialistas e, de modo mais generalizado, sentimentos de simpatia em relação aos mais fracos. Mostrarei no capítulo IX que êsses sentimentos generosos encontram forte apoio no *etos* tradicional da civilização do Ocidente.

Essas atitudes existem mesmo nos velhos países coloniais da Europa Ocidental e nos domínios “brancos” dos ingleses, que, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos, nunca tiveram de lutar por sua liberdade nacional. Essas atitudes são mais acentuadas nos países que perderam os impérios coloniais—Alemanha, Itália e agora, principalmente, na Holanda e também nos países não colonizadores da Escandinávia, embora estejam contidos por laços de solidariedade de interesse com as potências colonizadoras e.

ainda mais, por uma nuvem espessa de ignorância e despreocupação oportunista. Contudo, em todos os países mais ricos há, normalmente, inúmeras atitudes generosas que tornam difícil ou impossível preservar uma frente comum contra um país subdesenvolvido que transgrida os interesses de um ou mais países ricos.

Por muitas razões, o anticolonialismo e a simpatia pelas nações mais pobres são muito mais fortes nos Estados Unidos da América do que nos países mais ricos da Europa Ocidental ou dos domínios "brancos" da Grã-Bretanha. Na Europa e nas regiões subdesenvolvidas do mundo, observei que o homem comum e mesmo os políticos não avaliam quão importante é essa característica da cultura norte-americana e de modo particular quão severamente limita na prática a possibilidade de o Govêrno dos Estados Unidos apoiar as velhas potências colonizadoras da Europa Ocidental, seus aliados políticos.

O cidadão médio norte-americano é propenso a desconfiar dos motivos dessas potências em sua conduta em relação às atuais ou antigas colônias. Não fôsse por todos os interesses táticos complexos—decorrentes da condução de uma guerra fria, mediante muitas alianças diversas e, não raro, frágeis—os Estados Unidos estariam com mais frequência e maior firmeza ao lado dos países mais pobres. Apoiariam, especialmente, o movimento de libertação dos países que ainda são colônias.

Do ponto-de-vista dos seus aliados, que são potências colonizadoras, os Estados Unidos agem muitas vezes de sorte a causar-lhes intranquilidade. Os holandeses culpam os Estados Unidos pela independência da Indonésia. Quando mais recentemente os indonésios deixaram de cumprir suas obrigações financeiras com a Holanda, muitos holandeses sentiram, mais uma vez, que os Estados Unidos eram, em última instância, os responsáveis, porque entendiam que uma linha política mais severa de Washington para com os povos recém-libertados os teria impedido de assim agir. Os australianos se queixam amargamente dos norte-americanos

por terem encorajado o povo da Guiné Ocidental a sonhar com a independência política e a pleitear prazo definido para sua objetivação. E, em muitas ocasiões, nos últimos anos, jornalistas e políticos franceses fizeram acusações alternadas aos russos e aos norte-americanos de instigarem os árabes da África do Norte à rebelião.

Mais arraigada do que as atitudes puramente anticolonialistas, há vaga consciência entre as nações mais ricas de que a miséria, nos países pobres, carrega consigo um elemento de injustiça e de erro moral e que contém estranha e nefasta ameaça à sua própria segurança. De certo modo, isto amarra as mãos dos políticos dos países mais ricos que desejam adotar represálias contra um país subdesenvolvido.

### *Importância da órbita soviética*

No prefácio, afirmei que a exposição deste livro só se refere ao mundo não-soviético. Esse pressuposto abstrato não tem porém significação real para a análise contida nos capítulos I a V. Mesmo a liquidação do sistema colonial e a falta do Estado Mundial, discutidas no capítulo V, têm suas causas principais fora da órbita soviética. Essa abstração não é relevante para o tratamento, no próximo capítulo, de certos problemas gerais relacionados com o planejamento econômico. Os problemas das políticas nacionais dos países subdesenvolvidos e, em especial, da evolução das relações entre as duas classes de nações no mundo não-soviético dependem, de fato, do que ocorra na órbita soviética e das conseqüências desses acontecimentos nas relações econômicas e políticas no resto do mundo e, em particular, nas nações subdesenvolvidas.

As mudanças momentosas, em ambos os aspectos, que, depois da morte de Stalin, se estão verificando mais depressa do que nunca, deveriam, portanto, ser consideradas nessa altura da nossa exposição. Seria de se perguntar: que significação terão elas para os problemas dos países subdesenvolvidos? Se terminarmos nossa análise neste ponto, sem tentar

responder a essa questão, teremos de reconhecer que, enquanto nos capitulos anteriores pudemos chegar a um sistema coerente de conclusões definidas, êste capítulo terá de terminar com alguns enormes pontos de interrogação.



## CAPÍTULO VII

# O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

### *Concordância quanto à necessidade de um plano estatal*

A mudança mais importante a ser realizada nas políticas estatais dos países subdesenvolvidos é a compreensão geral da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento econômico.

Reivindica-se, também, em todo o mundo, que cada um dos países subdesenvolvidos necessita de um plano nacional do desenvolvimento, global e integrado. Em nossos dias, todos esses países procuram estabelecer planos desse tipo, exceto, é claro, os que ainda não foram atingidos pelo "Grande Despertar".

Todos admitem que cabe ao Estado a responsabilidade não só de iniciar o plano global como de controlar-lhe a execução. De certo modo, o plano é um programa estratégico do Governo Nacional para a aplicação de um sistema de interferências estatais no jogo das forças do mercado, condicionando-as de tal modo que exerçam pressão ascendente sobre o processo social.

Dadas as várias deficiências dos países atrasados, aceita-se também que o Governo exerça muitas das funções que, na maioria dos países adiantados, são desempenhadas pela iniciativa privada. Em grande parte das obras que vêm sendo publicadas, especialmente nos países adiantados, sobre o de-

envolvimento e o subdesenvolvimento econômico, comete-se uma confusão sobre o assunto, quando se opõe, sem a menor base, planejamento estatal central à "livre-empresa", admitindo-se que o planejamento gera rigidez.

Mas é claro que, se um país subdesenvolvido consegue iniciar e manter um processo acumulativo de desenvolvimento econômico, haverá mais e nunca menos espaço para a iniciativa privada já existente ou que venha a promover-se nêle. O planejamento central terá como objetivo permanente romper as resistências, que constituem a marca do subdesenvolvimento, e dotar de maior flexibilidade toda a estrutura social e econômica.<sup>29</sup>

Bem diverso do problema de estabelecer a linha divisória entre a responsabilidade pública e a particular—que, em geral, não envolve questões de princípios, mas de natureza prática—é o fato de esperar que o Governo Nacional deva assumir, por meio do plano de desenvolvimento e do sistema de interferências estatais, que constituem a sua parte operacional, a responsabilidade de orientar todo o desenvolvimento econômico do País.

O advento, em países subdesenvolvidos, do anseio pelo desenvolvimento econômico como principal problema político, a definição dêsse processo em termos de elevação do nível de vida de toda a população, o reconhecimento de que sua execução é tarefa do Governo, ao qual cumpre preparar e pôr em vigor o plano econômico global, no qual se incluem sistemas de controles e impulsos deliberadamente aplicados para desencadear e manter o processo de desenvolvimento—tudo isso é inteiramente novo na História. Representa, de fato, uma tentativa de alterar completamente o que aconteceu nos países ora desenvolvidos, segundo o modelo schumpeteriano.

Observa-se que mais da metade da humanidade, vivendo na pobreza e no desespero, começa a seguir uma diretriz

---

29—Cf. *United Nations, Economic Commission for Latin America, Analyses and Projections of Economic Development I. An Introduction to the Techniques of Programming*—N. York—1955, págs. 3 e segs.

política, de acordo com a qual o Estado assume a responsabilidade do desenvolvimento; verifica-se também que nesse sentido são feitas recomendações positivas e urgentes por todos os estudiosos e estadistas dos países adiantados e, até, pelos governos destes, quando participam de resoluções importantes nas organizações intergovernamentais. Evidentemente, ninguém, nos países adiantados, descobre outra saída para as dificuldades crescentes dos países subdesenvolvidos, por mais diferentes que sejam as atitudes individuais no tocante aos problemas econômicos internos.

### *Principais problemas do planejamento estatal*

O principal propósito dos planos nacionais de desenvolvimento é proclamar a decisão de aumentar o montante das inversões destinadas a elevar a capacidade produtiva do País e definir os meios pelos quais essa decisão possa ser realizada.

O plano deve determinar esse montante global e estabelecer, além disso, as proporções do capital que serão aplicadas nas seguintes atividades: aumento das disponibilidades totais de transporte e energia; construção de novas usinas e aquisição do equipamento de indústrias pesadas e leves de vários tipos; elevação do nível de produtividade na agricultura, mediante investimentos, a longo prazo, em projetos de irrigação e, a curto prazo, em implementos, equipamentos e fertilizantes; melhoria dos níveis de saúde, educação e preparação profissional da população ativa etc.

O plano, para ser prático e eficiente, não deve obedecer, apenas, a um esquema geral, mas deve descer a diretivas pormenorizadas, mediante cuidadoso planejamento dos diversos sectores. Deve formular, igualmente, instruções relativas aos estímulos e controles específicos, por meio dos quais se realizam essas diretivas.

O plano deve aproveitar-se da experiência dos países industrializados, por meio da qual se verificará que a integração nacional, visando à maior mobilidade social e à igual-

dade econômica, conduz ao crescimento rápido e firme de todo o País. O principal propósito das políticas elaboradas no plano será aumentar a força dos "efeitos propulsores" dos impulsos do desenvolvimento, não só entre as regiões como entre os grupos profissionais. A maior parte dos países subdesenvolvidos luta contra as instituições obsoletas de desigualdade social e econômica que, muitas vezes, não podem ser, facilmente, destruídas. Não raro, o próprio Estado é dominado por grupos sociais interessados na preservação de velhas diferenças sociais.

Liquidar esses antagonismos e criar uma situação psicológica, ideológica, social e política propícia ao desenvolvimento econômico passa a ser de extrema importância. As reformas agrárias são relevantes no plano nacional, não só como condição prévia do aumento da produtividade na agricultura mas, principalmente, como recurso para abalar os fundamentos da velha estrutura de classes de uma sociedade estagnada. As reformas no campo da saúde e da educação têm igualmente o duplo objetivo de elevar a produtividade da população e de recondicionar os indivíduos e a sociedade de modo a dar maior importância a motivos racionais.

Assistir os incapazes—os doentes, os inválidos, os velhos e, o que é mais valioso, as crianças—será importante no esforço geral de fortalecimento dos incentivos racionais. Mas é necessário fazê-lo de maneira econômica. Um país pobre, subdesenvolvido, não pode, nas etapas iniciais de seu desenvolvimento econômico, empenhar-se muito nesse tipo de medidas redistributivas, que, nos países adiantados, se conhecem sob o nome de "previdência social". Devem atentar que os países ora altamente desenvolvidos, nas etapas iniciais de seu desenvolvimento econômico, não adotavam medidas liberais de previdência social e que tal tipo de política igualitária só passou a desempenhar papel relevante quando o nível de renda *per capita* ultrapassou de muito aquele que os países subdesenvolvidos poderão alcançar em futuro próximo.

Devem também levar em consideração que a Revolução

Industrial que, com um século de atraso, ora se verifica na União Soviética, embora em condições institucionais e políticas muito diferentes, tem seguido bem de perto, sob o seguinte aspecto, o estilo do desenvolvimento capitalista primitivo: os níveis de renda real e de consumo das massas trabalhadoras se têm mantido excessivamente baixos, o que assegura formação rápida e firme de capital.

Não há outra solução para o desenvolvimento econômico fora do aumento compulsório da parte da renda nacional que é retirada do consumo e consagrada a investimento. Isso implica uma política de extrema austeridade, independentemente de saber se o acréscimo das poupanças resulta dos altos níveis de lucros, reaplicados na expansão industrial, ou decorre de aumento da tributação.

Essa parcimônia, que tem de ser exigida nos padrões de vida das massas, pela simples razão de seu número, é medida bem mais difícil de conseguir, hoje, nos países subdesenvolvidos que nos países altamente desenvolvidos, no começo de seu desenvolvimento econômico. A pobreza dos países subdesenvolvidos é muito maior e, além disso, a dificuldade é agravada pela nova ideologia—sem equivalente na história dos países desenvolvidos, mas agora disseminada, com seu generoso apoio—de que o propósito do desenvolvimento econômico é elevar os níveis de vida de toda a população.

Torna-se tanto mais difícil com a adoção de formas democráticas de governo que estendem às massas o direito de voto. “Não é fácil, em algumas partes do mundo onde a vida é excessivamente primitiva, conceder a todos o poder de sufrágio e, depois, pedir-lhes que abram mão de alguns prazeres imediatos. Não é nada fácil”.<sup>30</sup> Nos países adiantados, o sufrágio político propriamente dito, mediante várias estratégias, limitou-se aos estratos de renda mais alta, até o fim do processo de desenvolvimento. Mas esse tipo de “democracia restrita” já perdeu seu prestígio em nossos dias.

---

30.—Aneurin Bevan, *Democratic Values*—citado no capítulo IV.

Os países subdesenvolvidos têm de percorrer todo o caminho que leva à verdadeira democracia com o sufrágio universal. A alternativa é continuarem sendo oligarquias legalizadas ou, no caso de se adotarem as formas aparentes da democracia, diluí-las. Porém, como nesses países a estratificação social herdada, que se formou em consequência de longos períodos de estagnação econômica, é muito desigual e desgastada, preservar-se-iam, em muitos casos, antagonismos sociais infensos ao fortalecimento dos "efeitos propulsores" centrífugos, necessários ao firme desenvolvimento econômico. A desigualdade que nêles existe, e é preservada, não é do tipo que promove a iniciativa, a poupança e os investimentos. É falsa a analogia com o que aconteceu aos países adiantados no período da Revolução Industrial.

Mesmo nesse estágio inicial, os países subdesenvolvidos necessitam de verdadeira democracia para superarem os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento econômico; mas a democracia torna mais difícil para os governos conter o nível de consumo, no grau necessário ao rápido desenvolvimento. A tendência para ditaduras dinâmicas do tipo fascista ou comunista, manifesta em muitas partes do mundo subdesenvolvido, deve ser examinada em face desse dilema político fundamental.

Democrático, oligárquico ou ditatorial, o Estado do qual se espera a elaboração e a execução de todo esse planejamento é, muitas vezes, fraco nos países subdesenvolvidos. Além disso, é servido por uma administração relativamente ineficaz e, algumas vezes, corrupta. É, de modo particular, fraco no nível estadual e municipal.

O planejamento econômico central é sempre difícil e onde foi tentado, nos países adiantados, raramente obteve êxito completo. Agora, o equivalente a uma espécie de superplanejamento tem de ser executado por países subdesenvolvidos, com a máquina política e administrativa fraca e populações, em sua maioria, analfabetas.

Há razão para esperar haja numerosos equívocos e, em muitos casos, completo malôgro; mas o dilema é a tenta-

tiva de continuar tolerando a estagnação econômica e cultural ou a regressão, o que se torna praticamente impossível, no mundo de hoje. Eis a explicação para o fato de que o planejamento nacional, em ampla escala, constitui, atualmente, o objetivo dos países subdesenvolvidos em todo o mundo, e que essa linha política seja unânimemente esposada pelos políticos e técnicos dos países adiantados.

Uma observação de caráter geral: o índice de natalidade é de crucial importância no planejamento econômico nacional. O extraordinário desenvolvimento da ciência médica está contribuindo para a redução dos índices de mortalidade nos países subdesenvolvidos. Nos países adiantados foi um processo lento, estendendo-se por várias gerações; agora essa redução será realizada em tempo muito mais curto e, ainda mais, poderá processar-se independentemente da elevação efetiva dos níveis de vida. Em muitas partes do mundo subdesenvolvido, o índice de mortalidade é hoje mais baixo do que fôra nos países adiantados, quando muitas das pessoas ainda vivas estavam na infância. Não há razão para que isto não se torne o normal nos países subdesenvolvidos, dentro de uma ou duas décadas.

Se a fertilidade não diminuir—cumpre lembrar que as reformas no campo da saúde agem em sentido contrário—o índice de crescimento natural da população tenderá a subir. Os países ora subdesenvolvidos contam com uma população cêrca de 1/3 maior do que a que tinham ao deflagrar a II Guerra Mundial; é de esperar-se que dobrem sua população nos próximos 30 ou 40 anos. Em todos os países subdesenvolvidos, mesmo nos que apresentam relação favorável entre população e recursos naturais, o rápido aumento demográfico, exigindo investimentos cada vez maiores para manter o padrão-de-vida nos níveis existentes, tenderá a prejudicar e a conter o desenvolvimento econômico. Disso resulta que um índice determinado de desenvolvimento requerá maiores sacrifícios.

O plano nacional deve, portanto, incluir uma política demográfica destinada a controlar a fertilidade. Será neces-

sária uma campanha vigorosa, eficaz e imediata de controle da natalidade, para impedir que se eleve o índice de incremento natural da população.

*Processo acumulativo induzido e controlado*

Não insistirei mais sobre as dificuldades práticas que se opõem ao planejamento nacional do desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos. Fiz essas observações resumidas, a fim de estabelecer o arcabouço geral para a discussão de duas questões sobre as quais gostaria de refletir um pouco mais detidamente: 1) Considerado em termos de modelo abstrato, que vem a ser um plano nacional? 2) Racionalmente, de onde se derivam seus critérios?

A resposta à primeira questão deduz-se do que se disse antes. Um plano nacional deve ser o esquema do processo acumulativo de desenvolvimento econômico de um país, a previsão do evoluir desse processo, quando deflagrado, mantido e controlado por certas mudanças exógenas, induzidas no sistema social, mediante interferências estatais deliberadas. Esse esquema pressupõe, pois, um estudo da causação circular entre todos os fatores relevantes do sistema social do País, quer sejam “econômicos” ou “não-econômicos”.

A hipótese da causação circular, doutrina que pode levar ao desespero os países mais pobres, no caso de permitirem que os fatos sigam seu curso natural, proporciona magníficas recompensas à política de interferências deliberadas. Quando aplicada a um programa nacional, que vise a determinadas metas, permite que se esperem resultados muito maiores do que os esforços despendidos, desde que estes consigam desencadear um processo acumulativo ascendente.

No capítulo II de meu estudo sobre os problemas de desenvolvimento dos negros norte-americanos—exemplo concreto da causação circular de processo acumulativo de desenvolvimento—cheguei à conclusão de que, por força da causação circular, um movimento ascendente pode resultar de várias medidas políticas, independentemente do ponto em



que se aplique o impulso inicial. Mas salientei, também, que, no tocante à economia de esforço, é muito importante o modo por que se enfrenta o problema do desenvolvimento. Dêsse ponto-de-vista, o plano nacional é a determinação de uma estratégia para a interferência estatal, visando a maximizar o progresso econômico geral de um país, dando-se atenção aos sacrifícios que a população é capaz de suportar sem que se exponha a riscos. Em virtude de sua situação de pobreza, o país subdesenvolvido precisa verificar com a máxima urgência, mediante cuidadoso estudo, qual a melhor maneira de aplicar seus esforços para obter o máximo de recompensa.

Saliento a necessidade de o plano basear-se em estudos objetivos e sérios de algumas das relações funcionais menos acessíveis no sistema social ou seja o coeficiente de causação circular entre todos os fatores do sistema. Penso que a insistência na necessidade dêsses estudos se justifica plenamente em termos racionais. O verdadeiro progresso em planejamento nacional, que o elevará à categoria de ciência social aplicada e de alto nível, terá de sobrevir no momento e à medida que nosso conhecimento dessas relações aumentar.

Ao mesmo tempo, é mister salientar que o plano nacional constitui uma estratégia para a ação. Quando determinado governo se decide a promover o desenvolvimento econômico, geralmente não se encontra em condições de esperar que se realizem sobre o assunto estudos tão completos e precisos quanto seria desejável. Tem de fazer, da melhor maneira possível, uma estimativa dos fatos, de suas relações, e decidir nessa base.

É muito importante do ponto-de-vista prático que o Governo compreenda claramente as implicações lógicas do plano, conhecendo os fatos e as relações que lhe são relevantes.

*O planejamento deve ser feito em termos de realidade*

A minha segunda tese é a de que não se pode elaborar,

racionalmente, o plano nacional em termos dos custos e lucros das empresas privadas.

Do ponto-de-vista do mercado, a maior parte dos investimentos programados não é lucrativa. Isto acontece, não só em relação aos grandes investimentos, que visam, sobretudo, a criar economias externas para indústrias ainda não existentes e programadas para um futuro distante, talvez para o fim de um prazo de 5 ou 10 anos, mas também em relação aos investimentos na maior parte das indústrias de transformação. Com efeito, não foram eles ainda realizados, e não o serão imediatamente, se não houver assistência estatal dêste ou daquele tipo, porque simplesmente não se pode esperar fabriquem o produto para venda a preço competitivo.

De modo geral, a existência de trabalhadores desempregados e subempregados em país subdesenvolvido é explicada pelo fato de que o mercado não assegura demanda efetiva para seu trabalho. Realmente, se determinada região ou país tem sua economia estagnada, por isso mesmo não está em condições de competir com margem de êxito. Considerado dêste ponto-de-vista, o plano nacional visa a garantir ao investimento a necessária defesa contra as forças do mercado, permitindo sua realização, mesmo que não haja rentabilidade, segundo os cálculos usuais dos negócios particulares.

É nesse ponto que o Estado Nacional passa a representar os interesses coletivos e a longo prazo da comunidade em geral, pois pressente a inadequação das estimativas da iniciativa privada, em termos de custos e lucros, uma vez que não refletem, fielmente, os objetivos sociais do planejamento nacional. Do ponto-de-vista dos interesses coletivos e a longo prazo de uma nação, cada novo investimento e cada novo empreendimento proporcionam outra espécie de proveito, além da remuneração monetária esperada para a firma particular ou pública que os tenha realizado. Isto se admitirmos que, conjuntamente, os novos investimentos e os novos

empreendimentos previstos no plano desencadeiam um processo acumulativo de crescimento econômico.

Os rendimentos adicionais consistem: no valor das economias externas que quase todo novo empreendimento transmite aos outros, imediatamente ou em futuro mais distante; no valor dos mercados em expansão; no valor do aumento do número de trabalhadores treinados; e, à medida que o nível de vida se eleva gradualmente, no valor produtivo do nível mais alto de consumo, em geral, e, em particular, do padrão mais elevado de educação, saúde e cultura. É inerente à causação circular, em toda a estrutura social e econômica, durante um processo de expansão acumulativa, que os resultados finais, medidos pelo aumento da produção e da renda nacional, sejam muitas vezes maiores do que os custos iniciais implicados em pôr o sistema em funcionamento e em mantê-lo em movimento. Os rendimentos adicionais representam êsses ganhos sociais dinâmicos.

No plano nacional, há que considerar êsses efeitos econômicos adicionais. É necessário complementar os cálculos de lucro com a estimativa de outros rendimentos, para dar, de modo geral, propósito definido às interferências estatais e, em particular, para propiciar base racional às decisões do plano nacional nas questões cruciais, relativas à fixação de alvos específicos e ao balanço das várias interferências. Essas decisões são necessárias para determinar, em programa de prioridades estabelecidas racionalmente, o nível de investimento, sua distribuição entre as diversas indústrias e entre a indústria e a agricultura como um todo, em programas de saúde, educação e preparação profissional etc., e os meios pelos quais se alcançam os resultados requeridos.

Em simples termos de mercado, nenhuma dessas questões pode ser respondida, nem o plano elaborado. O processo integral de expansão acumulativa tem de ser programado em termos de projetos concretos de investimento e de seus efeitos sobre o volume da produção em vários setores, sobre o consumo, sobre o emprego dos trabalhadores e os recursos naturais, sobre a saúde, a educação e a produtividade do

trabalho e, assim por diante, nos vários campos e em anos diferentes, com a atenção voltada, principalmente, para as interações causais circulares entre todos os fatores do sistema. O plano deve também determinar as interferências estatais concretas que ocorrerão nos mercados, a fim de assegurar que o processo realmente se inicie e desenvolva como foi planejado.

Na prática, o Govêrno tem de satisfazer-se, como já mostrei, com estimativas muito aproximadas. O que importa, contudo, é que essas estimativas se refiram aos fenômenos verdadeiramente importantes e não aos fatos totalmente irrelevantes do mercado.

*O sistema de preços não proporciona critérios racionais para o planejamento econômico*

Os vários elementos do sistema de preços—e, mais especificamente, os custos monetários, preços e margens de lucro—constituem os têrmos em que se tem de enunciar, na prática, o plano nacional. Fornecem os principais meios para as comparações de pormenores dentro do plano. A maior parte das decisões cotidianas sôbre a maneira de combinar os fatores de produção terá de basear-se nos cálculos dos “custos de oportunidades”, expressos dêsse modo.

De fato, grande parte da direção do processo econômico para os objetivos estabelecidos no plano nacional tem de ser realizada mediante mudança de custo, preço e margem de lucro, pela modificação das condições sob as quais opera o sistema de preços. De certo modo, isso implica a transferência de rendimentos extralucros sociais para lucros individuais: no caso ideal, a modificação do sistema de preços os absorveria inteiramente, de modo que a margem de lucro individual exerceria motivações perfeitamente compatíveis com os alvos do plano nacional.

Os critérios para o planejamento nacional estão, porém, inteiramente fora do sistema de preços. Não existem critérios objetivos para o planejamento econômico. O plano e seus

alvos têm, em última análise, de ser determinados por decisões que representem escolhas entre diferentes e, alternativamente, possíveis conjuntos de alvos e meios. Essas escolhas são decisões políticas, alcançadas em termos de objetivos de desenvolvimento nacional, determinados pelo processo político.

Desde o começo da década de 20, discute-se, nas publicações especializadas, a possibilidade do racionalismo na economia planejada. A controvérsia foi desencadeada pelo Professor Ludvig von Mises, ao declarar que o planejamento econômico deve falhar porque a falta de um mercado livre e de um sistema de custos e lucros, independente do Estado, impede a aplicação de critérios econômicos que determinem, de modo objetivo, o que deve ou não ser feito.

A idéia de que há critérios "objetivos", que determinam a maneira por que se desenvolve o processo social e de que o mercado propicia êsses critérios, enquanto o planejamento é necessariamente arbitrário, contém, em síntese, tôdas as tradicionais preferências irracionais que impedem a evolução da teoria econômica, às quais me refiro na Segunda Parte.

A ironia está em que êsse próprio tipo de planejamento econômico, cuja racionalidade se demonstrou ser logicamente impossível, se promova, agora, em quase todos os países subdesenvolvidos, muitas vezes com a orientação competente de economistas, muitos dos quais, noutro compartimento de seu pensamento, abrigam tôdas as estruturas eruditas de argumentos falaciosos da velha tradição, às quais von Mises se refere com uma expressão grosseira.<sup>31</sup>

---

31—Muitos escritores socialistas concordam com as principais premissas do argumento de von Mises, mas chegam à conclusão oposta e insistem em que é perfeitamente possível um planejamento econômico racional, mediante a maximização do "bem-estar".

A controvérsia moderna é apenas uma recolocação de velhas disputas. Entre outros, Gustav Cassel apresentou sua versão da doutrina liberal, há mais de 50 anos, e todos os elementos importantes da moderna doutrina de "bem-estar" socialista se podem encontrar no livro de von Wieser—que não era um socialista—sobre o Valor Natural que, conforme êle pensava, seria realizado no estado comunista perfeito" (*Der Natürlichen Wert*, Viena, 1889).

O sistema de preços, como parte de um todo bastante irracional, como seja a economia de um país atrasado e estagnado, dificilmente poderia pretender à racionalidade. Nem pode constituir a base racional desses critérios “econômicos” e “objetivos”, além do que sua modificação contínua é parte necessária das interferências estatais que formam o setor operativo do plano nacional. No caso ideal, o sistema de preços teria sido modificado de sorte a dar expressão fiel aos objetivos do plano nacional, que é, no entanto, quase que o oposto dele próprio, ao proporcionar os critérios que determinam essas modificações.

Como observei no fim do capítulo IV, conseguimos, por meio de longo e gradual processo de organização pública e privada dos mercados, em países industriais e altamente integrados, transformar o sistema de preços em nosso servo e não em nosso senhor, embora seja muito curioso não se reconheça esse fato no debate popular. Em muitas das economias plenamente organizadas, como a da Suíça ou a dos Estados Unidos, presume-se, na discussão, que os preços são realmente determinados pelas leis da oferta e da procura, sob o regime de livre competição entre “livres-empresas”, o que está muito longe da verdade.

Os países subdesenvolvidos iniciam agora a difícil tarefa de assumir o controle do sistema de preços e de fazê-lo operar como instrumento eficiente para a realização de seus planos nacionais. Premidos pelas circunstâncias, têm de realizar essa tarefa de um momento para o outro, e completamente, apoiados em arcabouço político e administrativo bem mais deficiente.

*Não se prega um evangelho de liberdade excessiva*

Ao salientar que o plano econômico nacional não pode elaborar-se, racionalmente, mediante a aplicação dos critérios do sistema de preços e da rentabilidade dos negócios particulares, mas que deve ser o programa, em termos reais, de um processo acumulativo de causação circular, orientado,

em última análise, por decisões políticas, não estou pregando um evangelho de liberdade excessiva, mas, justamente, o contrário.

Ir mais a fundo do que o simples registro dos fenômenos do mercado e verificar as complexas interrelações causais, tais como operam em processo de desenvolvimento acumulativo planejado, é tarefa analítica de suprema dificuldade. Se estou certo, contudo, não há outro meio à disposição do planejamento econômico nacional que tentar calcular essas interrelações, em termos reais, e não como, de forma distorcida, as representam os preços, os custos e os lucros. Se o planejamento prático, pelo menos por longo tempo ainda, tem de fundar-se em estimativas aproximadas de rendimentos adicionais, essas estimativas, no entanto, dizem respeito a fenômenos sociais e econômicos muito menos acessíveis.

Essa maneira de analisar a questão, quando bem realizada, dará, na esfera prática, razão a uma política econômica que evite a tentação de elevar muito rapidamente o nível de vida. Um país subdesenvolvido, pobre, que, nas circunstâncias difíceis que procurei esboçar no começo deste capítulo, tenha a ambição de levantar-se por intenso esforço próprio, iniciando um processo de firme desenvolvimento econômico, deve, de fato, medir os insumos (*inputs*) e os produtos (*outputs*) da maneira mais cuidadosa e obedecer, em geral, a uma política de austeridade. Na verdade, o principal propósito do plano nacional é realizar a economia mais estrita com os recursos disponíveis. O comportamento econômico racional sempre trata de aplicar recursos escassos em usos alternativos; esta é a realidade por trás da noção dos "custos de oportunidade". Se, como de fato acontece, muitos países subdesenvolvidos exibem chocante desperdício de recursos escassos em obras públicas de "fachada" e em subsídios custosos a investimentos improdutivos, tal resulta de uma falha no planejamento. O único remédio para esse mal é melhorar o próprio planejamento, o que implica uma análise realista das relações causais circulares, implícitas no processo de desenvolvimento acumulativo.

Outro propósito do plano é superar a rigidez que caracteriza as economias subdesenvolvidas. A estratégia do planejamento econômico nos países subdesenvolvidos deve consistir principalmente em prever, por meio de análise racional, onde aparecerão os pontos de estrangulamento e, depois, em conformidade com essa previsão, adotar medidas apropriadas. O planejamento econômico racional deve visar à ampliação dos mercados, utilizando, para tal fim, os preços que nêles se formam, os quais, assim, se expandem. Isto, porém, não é, de maneira alguma, o equivalente a deduzir os critérios para o próprio planejamento dêsses fenômenos do mercado que são por êle criados ou resultam de suas modificações.

O terceiro propósito geral do planejamento econômico nacional é libertar as mentes das pessoas e dos governos de muitos preconceitos populares que têm origem, muitas vezes, em confrontos invejosos com países altamente desenvolvidos; do contrário, essas falsas concepções certamente dominarão as políticas econômicas dos países subdesenvolvidos. O único meio de conseguir essa libertação é o conhecimento das verdadeiras relações causais, reveladas pelo planejamento nacional, em termos de realidade.

#### *O comércio internacional no regime de planejamento econômico nacional*

Êsses princípios se aplicam também, como é natural, ao comércio internacional.

O plano de desenvolvimento de um país subdesenvolvido requererá, em regra, vultosas compras de equipamentos no exterior. Se êsse incremento nas importações não fôr plenamente coberto por doações ou empréstimos externos, aquele país terá de fazer o máximo de esforço para aumentar suas exportações. Porém sua capacidade para tanto será limitada, não só por sua capacidade produtiva, como, muitas vezes, pela natureza inelástica da demanda externa. Talvez tenha que restringir suas importações de bens-de-consumo e, em



particular, de artigos de luxo, se quiser obter as importações essenciais de que carece.

Essas mudanças induzidas na estrutura de seu comércio exterior terão de ser contrabalançadas por aumentos na produção agrícola e industrial, para deter a inflação e, também, por controles nos preços e no consumo, a fim de impedir que a demanda de importações de luxo incentive inversões e produções internas indesejáveis. A formação de capital destinado a elevar o nível de investimento tem de ser compensada, simultaneamente, por poupanças mais altas, a serem obtidas por meio de diversas medidas políticas. Todas essas mudanças induzidas nas magnitudes de consumo, de produção, de exportação e de importação são elementos essenciais do plano nacional.

À medida que o investimento e a produção se elevam e, como os fatores de produção, têm de ser encaminhados para novas combinações, é de esperar certa pressão inflacionária interna no país em processo de desenvolvimento econômico. Mesmo quando cuidadosamente controlado, tal processo provavelmente se refletirá em rendas monetárias mais altas e demanda mais elevada de bens-de-consumo. Parte desse acréscimo de procura será sempre encaminhada a importações. Como, seja qual for o caso, o aumento nas importações de bens-de-capital tende a pressionar os recursos cambiais, um país subdesenvolvido, voltado para o desenvolvimento econômico, será compelido a aplicar controles de importação, para proteger seu balanço cambial, ainda que não houvesse outras razões.

Essas restrições à importação, necessárias mesmo sem qualquer intuito protecionista, se adaptam ao plano nacional que, como já mostramos, supõe a realização de investimentos em setores sem capacidade competitiva e, pois, carentes de defesa. À medida que esses campos produtivos cheguem à etapa em que poderão suprir o mercado de maior quantidade de bens-de-consumo, irão, gradualmente, atenuando a pressão inflacionária e as dificuldades cambiais.

Parte dessa oferta adicional representará mais merca-

dorias exportáveis; um país subdesenvolvido, não raro, terá boas razões para subsidiar suas exportações em certas direções. Em economia profundamente assimétrica, como a que os países subdesenvolvidos herdaram da estagnação e do colonialismo econômico, a cota mais substancial do aumento de produção consistirá em bens para o mercado interno, substitutivos de importações e que permitam a ampliação gradual do consumo e a auto-suficiência.

Reproduzo, aqui, de forma simplificada, os elementos essenciais de qualquer plano nacional, observado do ângulo do comércio exterior e do câmbio. O conselho, freqüentemente ministrado aos países subdesenvolvidos, para que evitem interferir no comércio exterior e proceder a experiências com as trocas externas, equivale, em muitos casos, a aconselhar a não cuidar do desenvolvimento econômico.

Mas o conselho de que eles necessitam é, ao contrário, de como pôr em execução os controles de comércio e de pagamentos e de como reter o mínimo necessário de domínio sobre a pressão inflacionária interna, domínio que é uma precondição para a administração eficiente e racional dos controles de comércio e de pagamentos. Este conselho é indispensável porque as políticas monetárias, comerciais e cambiais são setores nos quais uma administração ineficiente pode prejudicar decisivamente o plano nacional de desenvolvimento econômico, como o demonstram tantos exemplos melancólicos.

#### *Necessidades especiais de proteção*

Voltando aos controles comerciais e a seu emprego para propósitos protecionistas, insistiria em que é perfeitamente óbvio que não podem formular-se racionalmente, com referência aos critérios econômicos "objetivos" do sistema de preços, isto é, por meio de uma aplicação simples da teoria estática de custos comparativos. Muitas indústrias são contidas no seu crescimento, ou mesmo não podem ser implantadas por causa do pequeno vulto do mercado inter-

no. Frequentemente, o mercado é inundado de importações procedentes de fontes para as quais essa demanda, não raro, é apenas marginal. A oportunidade das indústrias locais pode depender do estabelecimento de proteção contra a competição externa.

Outra razão geral para justificar a proteção é o fato de que, como já mostrei, quase toda nova empresa industrial resulta em benefícios para a economia como um todo, benefícios que não se refletem nos cálculos de lucro e tomam a forma de economias externas de todos os tipos: aumento de número de trabalhadores treinados etc. Esses efeitos, por várias razões, são relativamente muito mais importantes em país subdesenvolvido do que em país desenvolvido.

Um país subdesenvolvido caracteriza-se também pela circunstância de que grande parte de sua mão-de-obra se encontra desempregada ou apenas consegue subsistir por meio de várias formas de "desemprego disfarçado". O fato de que a mão-de-obra não tem emprego produtivo é, de um lado, um modo de afirmar que o país é subdesenvolvido; e, de outro, representa sua oportunidade de tornar-se desenvolvido. Se parte dessa mão-de-obra "livre" puder empregar-se produtivamente, o país obterá uma vantagem líquida, mesmo que, para tal fim, seja necessário levantar-se uma barreira contra a competição.

Em país subdesenvolvido, além disso, a distância entre os salários da indústria e os da agricultura tende a ser, por várias razões, particularmente grande, o que prejudicará as indústrias, se não lhes fôr concedida proteção em grau correspondente.

As interferências no comércio internacional, motivadas por considerações desse tipo, constituem apenas parcela dos esforços gerais, definidos no plano nacional, destinados a recondicionar o sistema de preços de tal sorte que se promova um firme processo acumulativo de desenvolvimento econômico. A parte operativa de um plano nacional consiste, apenas, em um regime de interferências no sistema de preços, os quais devem ser avaliados em termos da contribuição

prática que prestem ao processo acumulativo ascendente, que constitui o objetivo do plano.

*Mais uma vez: nenhum convite à liberdade excessiva*

Em relação ao comércio internacional também não há convite à liberdade excessiva.

Trata-se, apenas, de mudança no padrão normativo do julgamento político, desde a doutrina falaciosa e logicamente insustentável do livre-câmbio, ou de alguns de seus eufemismos, até os verdadeiros interesses e as relações causais reais, tais como existem nos países subdesenvolvidos e se revelam por intermédio do estudo dos fatos relevantes em que se deve basear um plano nacional.

Nenhum país subdesenvolvido pode deixar de atentar, cuidadosamente, para os preços internacionais de suas possíveis exportações e importações. Os preços externos são variáveis e independentes do problema: são realidades que um país subdesenvolvido não pode, em regra, influenciar e modificar, como acontece com sua estrutura interna de preços.

Há, como já observei, boas razões para que se decida produzir internamente mercadorias que se podem importar mais barato ou exportar com prejuízo compensado por subsídio. Nessas razões, porém, cumpre dar toda consideração aos preços internacionais como fatos determinados independentemente e, se não fôr assim, o processo do desenvolvimento terá seu ritmo diminuído. O fato de que se pode provar ser o protecionismo racional, em país subdesenvolvido, não deve, naturalmente, usar-se para esconder que as interferências no comércio internacional, tais como hoje se aplicam na maior parte dos países subdesenvolvidos, são totalmente irracionais.

Na realidade, êsse velho capítulo da teoria do comércio internacional, ao qual, desde os tempos de Ricardo, demos o título de “custos comparativos” e “vantagem comparativa”, vale a pena ser preservado na teoria do subdesenvolvimento e do desenvolvimento de que necessitamos. Os resultados

adicionais, a que me referi, podem ser introduzidos no esquema, bem como as pressões inflacionárias e as dificuldades cambiais que são conseqüências normais de uma política de desenvolvimento econômico. Se essas e algumas outras correções se fizerem de maneira sistemática, não prejudicada pelas preferências herdadas da teoria econômica, resultaria uma teoria dinâmica dos custos comparativos, constituindo parte integrante da teoria geral do planejamento econômico estatal que precisamos elaborar.

Por muitas razões, êsses países se encontram em posição diferente daquela em que estão os países altamente desenvolvidos e, como expliquei mais minuciosamente em outra oportunidade, há boas razões para “uma moralidade de padrão dúplice” no que concerne ao comércio internacional. Grande parte da atividade do Fundo Monetário Internacional, do GATT e também das negociações bilaterais sobre política comercial que se realizam fora dessas organizações tem-se baseado no princípio da reciprocidade. Isto pode ser apropriado nas relações entre países altamente desenvolvidos, mas implica falsa premissa de igualdade no que se refere aos países subdesenvolvidos.

A pressão inflacionária e a pressão sobre os recursos cambiais são conseqüências normais de uma política de desenvolvimento econômico em países subdesenvolvidos. Um contrôle estrito do seu comércio exterior torna-se, só por essa razão, uma necessidade, a menos que renunciem à política de desenvolvimento. Têm, além disso, pelo fato mesmo de que suas economias são assimétricas, em conseqüência do subdesenvolvimento, e de que carecem de força competitiva, razões especiais, não presentes nos países desenvolvidos, para usar êsses contrôles protecionistas. Como anseiam utilizar qualquer oportunidade de aumentar suas importações, êsses contrôles, em geral, não diminuirão o comércio mundial, como ocorreria no caso de um país desenvolvido adotar medidas para sair de dificuldades cambiais.

Os países subdesenvolvidos têm fundamentos racionais para pleitear que os países desenvolvidos liberalizem unila-

teralmente seu comércio. Precisam ser leais livre-cambistas e, mesmo, defender, para si próprios, o direito de subsidiar as exportações, na medida que as importações dos países adiantados lhes interessam, embora protecionistas a respeito de suas próprias importações. E têm argumentos válidos contra quem quer que chame essa atitude de incoerente.

## CAPÍTULO VIII

### DESAFIO

#### *Necessidade de pesquisas nos países subdesenvolvidos*

Os países subdesenvolvidos, em sua marcha para o desenvolvimento econômico, encontram dificuldades maiores do que as enfrentadas no passado pelos países ora desenvolvidos.

Em geral, o nível econômico de que partem é muito mais baixo; a relação entre a população e os recursos, mais desfavorável, e as tendências populacionais são mais dinâmicas e perigosas. Não dispõem de mercado internacional de capitais como o que tinham os países ora desenvolvidos, nem de escoadouros para emigração. Não herdaram tradições de racionalidade e de obediência à lei, tão importantes nos primórdios da história dos países desenvolvidos.

E chegam tarde ao teatro dos acontecimentos: não têm a oportunidade, que os países desenvolvidos tiveram, de se expandir como centros industriais, cercados de nações atrasadas, que podiam explorar como mercados para os bens manufaturados e fontes de matérias-primas e, com esse propósito, manter em servidão colonial.

Sua única vantagem é o acervo de conhecimentos científicos e técnicos de que podem tirar proveito; mas, para utilizá-los, necessitam de pesquisas atualizadas em todos os setores de atividade.

As nossas técnicas de reformas políticas, administrativas e sociais, as de produção e distribuição não podem assi-

miar-se, vantajosamente, na forma em que se apresentam. Essas técnicas foram elaboradas sob condições muito distintas existentes nos países adiantados e não se ajustam às necessidades dos países subdesenvolvidos.

É ideal que os países subdesenvolvidos utilizem todo o conhecimento de que possam dispor, mas devem elaborar suas próprias técnicas específicas, adaptadas a seus valores e condições. Necessitam, para o êxito dessa tarefa, realizar pesquisas em tôdas as esferas de atividade, inclusive nos setores básicos. Em geral, êsse trabalho não pode ser delegado a outrem. Para que tenham, de fato, oportunidade de êxito no programa de desenvolvimento econômico, os países subdesenvolvidos devem conferir a mais alta prioridade à criação de escolas e universidades, destinadas à preparação de cientistas e à realização de pesquisas em todos os campos. Sugeri, em outra ocasião, que os países mais ricos devem procurar meios de apoiar eficientemente o estabelecimento dessas instituições. Êsse auxílio prestado aos países subdesenvolvidos visando à intensificação do processo acumulativo de desenvolvimento econômico terá sérias e prolongadas conseqüências.

#### *Necessidade de novos pontos-de-vista na teoria econômica*

Os países subdesenvolvidos contam, para seu próprio uso, com a teoria econômica tradicional; mas, nesse ponto também, não devem aceitá-la sem crítica, e sim reformulá-la para que se ajuste aos próprios problemas e interesses.

Devem, principalmente, ter consciência do fato de que me ocupei, na Segunda Parte, de ser essa teoria, quase tôda, a racionalização dos interesses dominantes nos países industriais, onde se formulou e se desenvolveu. Até agora, a teoria econômica não se preocupou de fato com os problemas dos países subdesenvolvidos, razão pela qual, se fôr aplicada a êsses problemas sem análise crítica, acarretará erros.

Como veremos, é isso justamente o que acontece com a



teoria do comércio internacional. Esta teoria, na verdade, admite que o comércio provoque um movimento no sentido de igualização da renda; no entanto, em vez disso, o comércio sem controle entre dois países, um dos quais industrializado e o outro subdesenvolvido, desencadeia um processo acumulativo tendente ao empobrecimento e à estagnação desse último país.

Muitos dos conselhos dados aos países subdesenvolvidos sobre problemas de comércio e balanço de pagamentos têm a mesma base frágil de uma teoria que não é relevante para os problemas desses países. Esses conselhos não têm base científica e, na prática, orientam mal.

A literatura sobre desenvolvimento de países subdesenvolvidos é, até hoje, produzida em sua quase totalidade nos países adiantados. Felizmente, como um todo, essa literatura carece de perspectiva teórica, o que constitui uma vantagem enquanto a teoria econômica não se ajustar melhor ao tratamento dessa questão.

Podemos notar, também, que muitas dessas obras de economia não tomam como ponto de partida os interesses dos países subdesenvolvidos, mas, consciente ou inconscientemente, equacionam seus problemas do ângulo dos interesses políticos nacionais de um dos países adiantados ou de um grupo deles. Tal situação se tornou muito pior sob o impacto da guerra fria, quando, muitas vezes, os problemas nacionais que motivaram a análise se reduziram a meros interesses estratégicos no conflito mundial.

Devem ser esperadas mudanças no rumo das pesquisas, pois as nações subdesenvolvidas se tornam cada dia mais capazes de exprimir seus desejos e preocupações. Os problemas econômicos terão de ser, de modo progressivo, estudados do ponto-de-vista dos seus interesses. Como este é também o ponto-de-vista do ideal de igualdade, que sempre desempenhou papel básico na teoria econômica, essa nova direção da pesquisa econômica se coadunará com as necessidades vigorosas e profundas da civilização ocidental, cujas origens

remontam ao Iluminismo ou mesmo a teorias de épocas mais distantes.

Tentarei, neste livro, dar as razões pelas quais sou de opinião que essa nova orientação da teoria econômica, no sentido de maior realismo em relação às desigualdades econômicas existentes, implicará a liquidação final das velhas preferências do *laissez-faire*, e, mais especialmente, da doutrina do livre-câmbio e da teoria do equilíbrio estável. Também a distinção entre “fatores econômicos” e “fatores não-econômicos” será, provavelmente, posta de lado por ilógica e, em consequência, desorientadora. Para ser realista a análise econômica terá de tratar com todos os fatores relevantes; a teoria econômica geral terá de transformar-se em teoria social.

Acredito que a principal hipótese dessa nova teoria será a da causação circular entre todos os fatores do sistema social, resultantes do processo acumulativo. Tentei delinear uma teoria geral sobre este assunto. O esboço oferece apenas uma visão do que tem de ser feito, antes de podermos falar, de fato, em teoria geral do processo econômico. Nessa nova teoria haverá lugar para muitos argumentos e concepções teóricas especiais que ora se incluem em nossa teoria tradicional e que serão preservados mediante a utilização contínua em nova estrutura. A este tema voltarei no capítulo XI.

Permito-me acrescentar que não tenho ilusões de que seja sempre possível adaptar essa teoria geral a um modelo econométrico perfeito. As variáveis relevantes e as relações importantes entre elas são muito numerosas para essa espécie de simplificação temerária. Isso não significa, porém, que, por esse meio, não se possam resolver melhor certos problemas, desde que as variáveis e as hipóteses sejam selecionadas na base dessa compreensão dos fatos e de suas relações essenciais, o que somente uma teoria geral pode fazer.

Estou seguro de que, nos próximos anos, os economistas de todos os países estudarão, cada vez mais, os problemas de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, à luz dos

interesses, valores e aspirações dêsses mesmos países. Mas, incontestavelmente, a responsabilidade fundamental dessa tarefa cabe aos economistas jovens. Proferindo conferências no Cairo, capital de um dos mais pobres e intranquilos países subdesenvolvidos, era natural que, ao terminar, me dirigisse aos numerosos estudantes do auditório e lhes dissesse o que considero constituir grande desafio e grande oportunidade. Embora este livro vise a um público mais amplo, acho oportuno registrar sucintamente aqui o que disse naquela ocasião.

*O papel dos economistas jovens nos países subdesenvolvidos*

Nesta época do Grande Despertar seria lamentável que os economistas jovens dos países subdesenvolvidos se deixassem seduzir pelas preferências do pensamento econômico nos países adiantados, as quais, mesmo nesses países, prejudicam os estudiosos em seus esforços de racionalidade, mas nas regiões subdesenvolvidas seriam funestas ao trabalho dos intelectuais.

Desejaria, ao contrário, que tivessem a coragem de abandonar as amplas estruturas de doutrinas e concepções teóricas sem sentido, irrelevantes e, muitas vezes, flagrantemente inadequadas e tomassem, como ponto de partida para suas reflexões, o estudo de seus próprios problemas e necessidades. Isto os conduziria bem além do campo superado da economia liberal do Ocidente e do marxismo.

Em vez de ruminar velhos conceitos e controvérsias doutrinárias, muitos dêles, com cerca de cem anos ou até mais, deviam colhêr o que é realmente prático e útil em nossa tradição e, depois, proceder à elaboração de suas próprias concepções teóricas, adaptadas a seus problemas. Descobririam, então, que vários argumentos e teoremas antigos e muito divulgados passam a ser úteis quando ajustados a nova estrutura.

Todos os países subdesenvolvidos estão agora iniciando uma linha de política econômica sem qualquer precedente

histórico nos países adiantados. Assim como o curso dos fatos e das políticas econômicas nos países adiantados sempre provocou a reformulação de teorias econômicas e sociais que melhor se adaptassem às circunstâncias históricas imediatas, ao mesmo tempo que a elas se condicionassem, seria de desejar que os fatos peculiares e as políticas dos países subdesenvolvidos constituíssem um desafio à elaboração de estruturas teóricas novas e diferentes, para fins de investigação social e econômica.

Se essa esperança se realizasse, o efeito resultante do despertar dessa grande maioria da humanidade, submersa no atraso econômico e cultural, conduzir-nos-ia a novas descobertas científicas e ao alargamento do nosso horizonte espiritual—finalmente ao enriquecimento da nossa cultura comum. É sob a inspiração dessa corajosa esperança que, neste livro como nas conferências em que se baseia, me permiti tratar, em termos um tanto arrojados, das várias teorias tradicionais, assim como foram formuladas nos países privilegiados, durante seu período de progresso econômico e de incontestável hegemonia intelectual no mundo.

Em determinado aspecto, os estudiosos dos países subdesenvolvidos devem ter, de início, uma vantagem especial: normalmente, estão menos subordinados às necessidades especiais de racionalização que dominaram a evolução da teoria econômica nos países relativamente ricos e adiantados. De fato, é natural que tomem como ponto de partida a necessidade de satisfazer as demandas das massas abandonadas de seus próprios países. Sua tendência seria, pois, admitir que a doutrina da igualdade viesse a servir de antídoto às preferências conservadoras do *laissez-faire*, justamente o contrário do que aconteceu na tradição ocidental (capítulo X em diante).

No processo de transmitir ensinamentos de teoria econômica ao grande e crescente número de estudantes dos países subdesenvolvidos, pressinto a oportunidade de realizar-se mudança mais radical do que a decorrente da predominância de certo tipo de preferência doutrinária. Ao se libertarem

dos antigos tipos de preferências, procedem, naturalmente, à sua crítica lógica e da teoria que lhe serve de fundamento. À medida que adotarem um ponto-de-vista fora da tradição doutrinária da Economia, é possível que descubram, por si mesmos, que essas preferências representam um elemento normativo e teleológico de nosso pensamento: o velho artifício metafísico de tratar valores como fatos.

E talvez sejam levados à tentativa de evitar completamente a intervenção desse elemento irracional em seu pensamento. A probabilidade de que o façam é reconhecidamente insignificante. Como demonstra a história da ciência social, o normal e lógico seria que eles se equipassem, rapidamente, com novas preferências pessoais, correspondentes a necessidades distintas de racionalização e que as solidificassem, estruturando-as em novo sistema metafísico. Não é de excluir-se, porém, a hipótese de que alguns dêles tentem usar o momento transitório de liberdade intelectual, quando estão em vias de libertar-se de nossas preferências doutrinárias, para, conscientemente, intentar a construção de uma teoria social livre de valorações objetivadas.

O meio racional de consegui-lo é trabalhar com explícitas premissas de valor, não só quando se tiram conclusões práticas e políticas, mas, o que é mais importante, quando se verificam e se analisam os fatos e as relações causais. Essa depuração metodológica e sua aplicação ao trabalho científico aguçariam seus instrumentos analíticos e os tornariam muito mais poderosos quando fôssem usados na consecução de objetivos práticos e políticos.

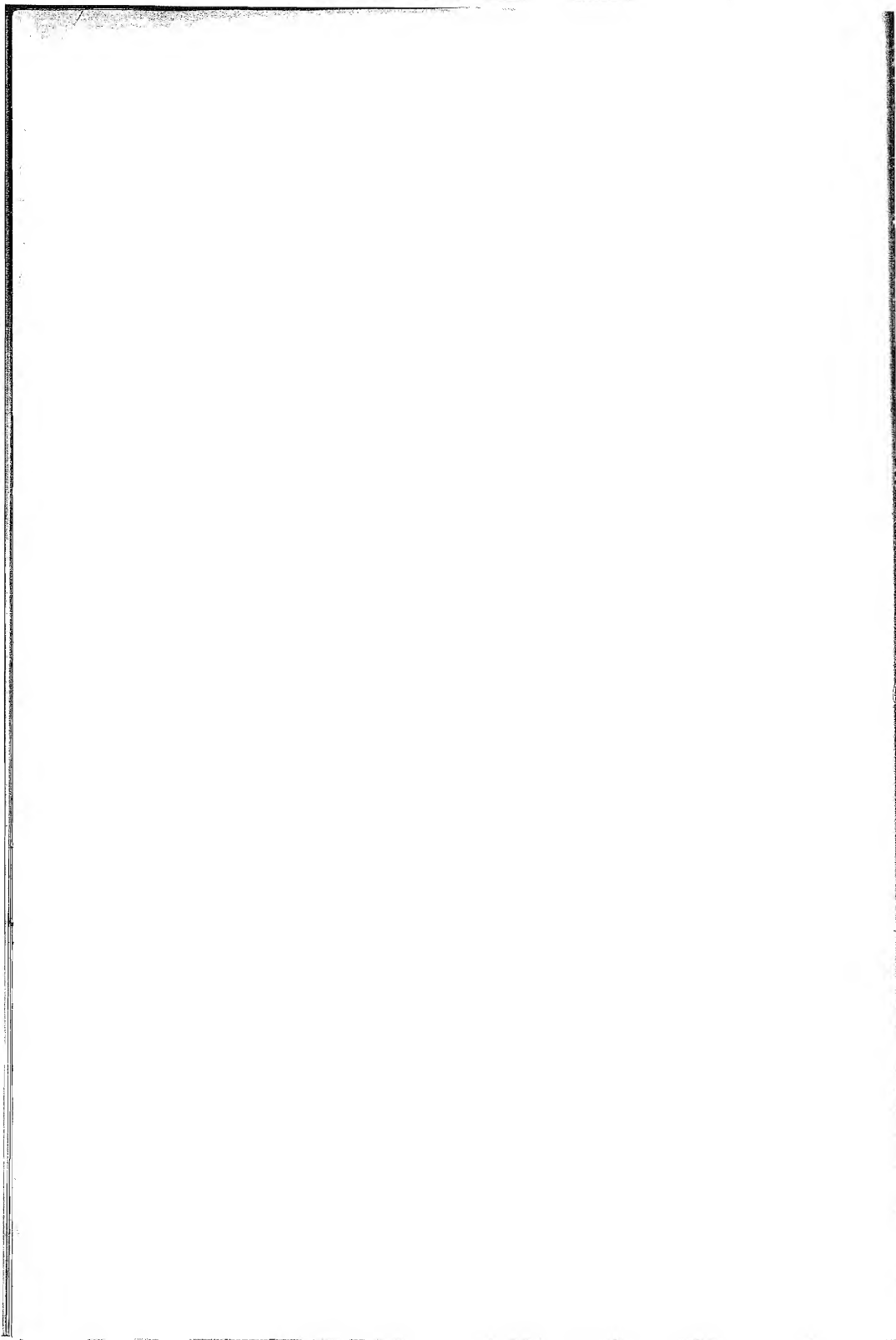
Selecionar o realmente útil e prático em nossas teorias tradicionais—abandonar o resíduo, mas, ao mesmo tempo, dar forma ao que houver de valioso nos velhos argumentos e teoremas, de sorte a adaptá-los, sob diferente perspectiva, aos problemas econômicos e sociais—não é, de modo algum, fácil tarefa. Não é trabalho para diletantes e incultos—em geral, os primeiros a se renderem às preferências tradicionais ou a algumas de suas distorções populares, muitas vezes, sem mesmo reconhecer sua servidão intelectual.

Êles são os menos originais. Jamais um crítico obteve êxito sem o conhecimento profundo do que estava criticando. O íngreme caminho que estou delineando para os jovens cientistas sociais dos países subdesenvolvidos requer, de fato, os mais intensos esforços para alcançar o conhecimento verdadeiro e o completo domínio de tôda herança teórica.

Ê mais fácil ser um conformista do que um rebelde competente.

SEGUNDA PARTE

AS DESIGUALDADES ECONÔMICAS,  
A CONSCIÊNCIA PÚBLICA  
E A TEORIA ECONÔMICA





## CAPÍTULO IX

### A DOCTRINA DA IGUALDADE E AS MANEIRAS DE ESCAPAR A ÊSSES PRINCÍPIOS

No capítulo I demonstrei que a parte doutrinária da teoria econômica tradicional se tem preocupado pouco com fatos muito importantes, como sejam as desigualdades existentes entre países e entre regiões do mesmo país. Dedicarei a parte final dêste livro à tentativa de explicar a razão dêste fenômeno. Aquelas desigualdades constituem um dos aspectos do problema mais amplo das desigualdades em geral, que ocorrem entre indivíduos e grupos sociais.

#### *Os dogmas da civilização ocidental*

Todos os membros do pequeno grupo de nações mais ricas se tornaram democracias militantes e iniciaram—é bem verdade que sòmente nas últimas décadas—políticas de longo alcance, visando a diminuir as desigualdades econômicas entre regiões e classes sociais. Há relações importantes entre desenvolvimento econômico, democracia política e políticas de igualização econômica, das quais me ocupei no capítulo IV.

A esta altura da argumentação, desejo salientar que bem antes de êsses países se transformarem em democracias e adotarem políticas modernas de igualização, as teorias econômicas e sociais dominantes eram essencialmente igualitárias. Essas teorias originaram-se de premissas políticas ultraradicais, que decorriam diretamente das correntes filosóficas

desenvolvidas no amplo contexto cultural que chamamos de civilização ocidental.<sup>32</sup>

Da filosofia do direito natural originou-se a doutrina da superioridade moral do trabalho, como fundamento do direito de propriedade: o trabalho é o único “criador de riquezas”. Em sua formulação moderna, essa idéia procede de Locke e se concretiza na teoria clássica do “valor”, que admitia ser o trabalho, de fato, o único “fator de produção”.<sup>33</sup>

Da filosofia do direito natural proveio também a idéia de que “todos os homens nascem iguais”. Originariamente, essa doutrina foi interpretada no sentido moral de que, na sociedade, todos têm os mesmos direitos. Admitia-se ser este um axioma que não carecia de outro fundamento além da observação imparcial sobre relações sociais na sociedade primitiva, sempre que essas relações não fôsem deformadas por instituições artificiais e injustificadas. E seria sustentado como verdadeiro, ainda que os atributos natos não fôsem iguais. O fato de alguém ser menos dotado não lhe acarretaria perda de direitos.

A doutrina moralista da igualdade de direitos tornou-se mais poderosa com o apoio do naturalismo que, desde Locke, passou a exercer influência na filosofia do direito natural, minimizando as diferenças individuais em capacidades e aptidões inatas. Para Locke, o pai espiritual da filosofia iluminista francesa e inglesa, a criança recém-nascida era uma *tabula rasa* sobre a qual as “sensações”, isto é, a totalidade das experiências vitais—segundo a expressão moderna—deixavam mais tarde a sua marca. Ao meio atribuía-se

---

32.—Para o que se segue, na Segunda Parte, veja-se do autor *The Political Element in the Development of Economic Theory*, Routledge and Regan Paul, London, 1953; vejam-se também *The Relation between Social Theory and Social Policy*, *The British Journal of Sociology*, setembro, 1953, págs. 211 e segs. e o volume a aparecer: *Value in Social Theory. A Selection of Essays on Methodology*, por Gunnar Myrdal, editado por Paul Streeten, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1957.

33.—*The Political Element in the Development of Economic Theory*, págs. 64 e segs.

papel preponderante, e isto constituía a base do otimismo racionalista da época.

Quando, mais tarde, se deu importância cada vez maior às diferenças individuais nos atributos natos, mantiveram-se aquêles conceitos teóricos para comparações entre grupos de pessoas. Como sabemos, a pesquisa moderna, no último meio-século, se esforçou para provar cientificamente a exatidão desse ponto básico da doutrina naturalista da igualdade humana, no tocante aos atributos natos e, assim, justificar a teoria do meio-ambiente nas ciências sociais, lançando as bases do radicalismo racional na reforma social.

Neste ponto de nossa exposição, é necessário salientar que a doutrina da igualdade naturalista, embora confirmasse a doutrina moralista, não constituía um de seus indispensáveis pressupostos; a doutrina moralista não se originou logicamente da naturalista. Quando neste livro me refiro à doutrina da igualdade, tenho em mente a tese moralista dos direitos iguais de todos os homens.

Os filósofos utilitaristas, por sua vez, desenvolveram ainda mais o velho conceito de “bem-estar geral”. Da filosofia do direito natural adotaram sua implícita psicologia hedonista e a aprimoraram, com a intenção de propiciar a base empírica para o cálculo dos “prazeres” e das “penas”, cuja soma aritmética representaria o “bem-estar geral”. A principal tese do utilitarismo afirmava que o objetivo da política social racional tinha de ser a maximização daquela soma. Na tradição filosófica, inspiradora de muitas gerações, da qual se derivou a teoria econômica, nunca se contestou e não se contesta ainda hoje que no cálculo do “bem-comum” cada ser humano seja igual a outro qualquer.

Da psicologia hedonista derivava também o conceito de que a “utilidade marginal” de uma unidade de renda decresce à medida que a renda total aumenta. Aceitou-se, desde logo, que essa idéia—posteriormente desenvolvida por Bentham e James Mill—trazia uma prova geral do princípio de que a igualização da riqueza e das rendas era do interesse da sociedade.

Como expressão de um ideal, a doutrina da igualdade merece nosso pleno apoio porque corresponde ao desejo de estabelecer no mundo um estado de coisas segundo nossas concepções. Tomo a liberdade de manifestar-me a favor dêsse ponto-de-vista, base das aspirações morais da civilização ocidental. Neste estudo, o ideal de igualdade de oportunidade é postulado como uma das duas principais premissas de valor; a outra é a excelência da democracia política. Julgada como "teoria", segundo a qual "se demonstra" ser o ideal inferência lógica de premissas de fatos, não passa de metafísica vazia, sem nenhuma conexão com a realidade.

Essas várias correntes do ideal ultra-radical de igualdade—"provado" por tantos modos diferentes e exposto com um conteúdo lógico que difere ligeiramente, dependendo de sua derivação teórica<sup>34</sup>—uniram-se durante o Iluminismo e passaram a formar o elemento essencial da consciência política do Ocidente. As origens dessas idéias encontram-se em período bem mais remoto da história da humanidade. Em linhas gerais, tôdas as grandes religiões e filosofias foram igualitárias. Porque e como se originou essa concepção idealista e pura da dignidade do homem e do direito básico à igualdade de oportunidade e de que maneira manteve sua força, através de séculos e séculos de desigualdade e opressão esmagadoras, é problema sociológico que ainda não encontra solução.

Os conceitos e argumentos utilizados para "provar" a doutrina da igualdade e dar-lhe pretensa justificação lógica

---

34—Os argumentos do direito natural conduziam à exigência de igualdade de oportunidades; mas, desde que os atributos natos não fossem idênticos, ainda se permitiam certas desigualdades nas rendas e na riqueza. Em princípio, o utilitarismo hedonista ia além e reclamava igualdade também nas rendas e na riqueza (posteriormente os utilitaristas, como, por exemplo, Edgeworth, complicaram o esquema, ao tomar em consideração a capacidade inata para gozar a felicidade que não seria igual em todos os homens). Como toda sociedade está muito longe do estado de igualdade, seja qual for a maneira de defini-lo, essas diferenças lógicas não são de grande importância. A reivindicação prática se faz sentir no sentido de reformas sociais que visem a maior igualdade; esse princípio do direito natural tem a *fortiori* apoio utilitarista.

passaram a constituir as pedras fundamentais da teoria econômica clássica, elaborada durante o período iluminista e gradualmente aperfeiçoada na primeira metade do século XIX. No prefácio de suas *Lições de Economia Política*, Knut Wicksell assinala:<sup>35</sup>

“Tão logo começamos a encarar sèriamente os fenômenos econômicos como *um todo* e procuramos estabelecer as condições do bem-estar geral, temos de considerar os interesses do proletariado; e daí à proclamação de direitos *iguais* para todos não vai mais que um curto passo. O próprio conceito de economia política, portanto, ou a existência de uma ciência com tal nome, implica, para falar em sentido estrito, programa completamente revolucionário.”

Assim, a doutrina da igualdade incorporou-se aos pontos básicos da especulação econômica ocidental. Em nível muito geral, passou a representar, a partir de então, e ainda hoje representa um elo entre as filosofias de conservadores e radicais, de liberais e socialistas. Determina a maneira pela qual apresentam e justificam suas aspirações.

Eis por que o pensamento econômico moderno jamais se libertou, de fato, das formas em que originalmente foi estabelecido: as filosofias do direito natural e do utilitarismo e a psicologia hedonista nelas contida. É o que se pode verificar, por exemplo, pela análise cuidadosa das premissas implícitas de alguns dos compêndios recentemente publicados sobre teoria econômica.

### *Fôrça ideológica*

Como já indiquei, a doutrina da igualdade não é apenas uma fórmula abstrata, apresentada em livros e discursos. É também a expressão de um ideal de vida e, como tal, parte da realidade social: uma valoração que se admite como moralmente certa. Este é um fato político da maior relevância. Graças a ele, a doutrina, ou melhor, o ideal que

---

35—Citado da tradução inglesa, Vol. I, *General Theory*, Routledge, Londres, 1934, pág. 4.

exprime, transformou-se em força ideológica na sociedade, influenciando de algum modo as aspirações humanas. Esse ideal sempre exerceu pressão em determinado sentido: o da maior igualdade de oportunidade econômica.

Não é possível ignorar esse continuado impulso ideológico, ao explicar-se a evolução bem recente dos países mais ricos para a integração nacional e para uma realização mais completa da igualdade de oportunidade. O Grande Despertar dos países muito pobres, ora em marcha, também reflete, como é natural, o ideal de igualdade da civilização do Ocidente. De certo modo, é importante assinalar que esse ideal tradicional dos países mais ricos se disseminou rápida e efetivamente no mundo subdesenvolvido, estimulando os povos à revolta contra a pobreza e, conseqüentemente, induzindo-os à conclusão de que não são absolutamente culpados de sua situação econômica.

Essa doutrina de igualdade radical, essência de importantes correntes filosóficas, cujos efeitos se fizeram sentir nas próprias atitudes individuais, constitui, há séculos, uma anomalia em um mundo que se caracteriza por grosseiras desigualdades e é dominado, sobretudo, por interesses criados que procuram preservá-las. O que me causa surpresa, insisto, não é o fato de nossa sociedade ter tolerado tanta desigualdade econômica, mas, sim, que ideal tão elevado quanto o da doutrina da igualdade se mantivesse, em santuário, nos espíritos durante tantos anos.

Dentro de cada país ocidental sempre houve grande disparidade entre, de um lado, a realidade social, incluindo-se neste aspecto o comportamento quotidiano dos homens e, de outro, a doutrina de igualdade radical, sustentada sempre *in abstracto*. No fim do século XVIII e no começo do XIX, quando na literatura dos países adiantados a doutrina da igualdade foi explicitamente definida e passou a ter destaque especial, as desigualdades econômicas entre regiões e entre classes sociais em cada um desses países eram assustadoras.

Naquela época pouco se fez pela adoção de políticas

reformistas que atenuassem as desigualdades. As medidas propostas pelos economistas não eram, em geral, muito radicais, comparadas ao que se realizou mais tarde naqueles países. Eram ainda menos radicais à luz da doutrina da igualdade, então dominante na literatura e nos debates de interesse popular.

### *A crença nas diferenças inatas*

Essa situação moral só pode ser bem compreendida se admitirmos que, em singular coexistência com a doutrina da igualdade radical, persistiu a velha crença reacionária nas diferenças qualitativas inatas entre grupos de pessoas com padrões diversos de bem-estar econômico. Já salientei que, em termos de pura lógica, a doutrina moralista da igualdade, segundo a qual os homens têm direitos iguais, não depende do pressuposto de que sejam igualmente dotados pela natureza. Mas, certamente, é mais fácil aceitar o primeiro ideal, dando-lhe expressão prática na reforma social, quando se tem como verdadeira a última proposição.

Tôda discussão sobre reforma social se transforma, finalmente, no problema crucial da importância relativa da natureza e da educação. O sueco Rudolf Kjellen, autoridade em Ciência Política da geração passada, admitia que o radical tende a acreditar que a ocasião faz o ladrão, enquanto o conservador suspeita de que o ladrão é capaz de achar a ocasião. Entende o radical que a responsabilidade pelo que existe de imperfeito na sociedade cabe ao meio, passível de ser modificado. O indivíduo e, conseqüentemente, a sociedade podem melhorar com a reforma social.

O conservador, ao contrário, pensa que a natureza humana e não o meio imprime aos indivíduos sua maneira de ser na sociedade. A natureza humana é imutável. Eis a razão e a justificativa do cepticismo do conservador em relação à reforma social. Inclina-se êle, assim, para uma política de *laissez-faire* ou de nada fazer.

Como demonstrei, as filosofias do período iluminista,

que formaram a base da teoria econômica, menosprezavam as diferenças na natureza humana. O homem e a sociedade podiam ser reformados por meio de mudanças nas instituições sociais. Mas admitiam, também, a existência de diferenças inatas, não só entre indivíduos, como entre grupos sociais. De certo modo, o racionalismo secularista do Iluminismo, colocando o *homo sapiens* como animal na escala biológica, emprestou maior importância à natureza humana e fê-lo, como é bem provável, na suposição *a priori* de que há diferentes espécies de homens. No século XVIII foram criados a palavra e o conceito "raça", tornando-se possível, por exemplo, defender a escravidão do negro com argumentos de inferioridade racial, em vez da velha justificação teológica de paganismo. Mais tarde, a doutrina de Darwin, da sobrevivência dos mais aptos, explicou de modo racional como, em decorrência da evolução, seriam de esperar diferenças nas qualidades inatas entre as classes sociais.

Em geral as ciências sociais, especialmente a teoria econômica, apegaram-se teimosamente ao postulado naturalista da igualdade, segundo o qual os homens, em regra, são igualmente dotados pela natureza, defendendo, portanto, também, a teoria do meio. Nas últimas décadas, como observei, a pesquisa sobre diferenciais de inteligência de grupos e sobre outras capacidades e aptidões mentais deu fundamento ainda mais sólido a essa presunção básica da teoria econômica e social.

A crença oposta na existência de grandes e sistemáticas diferenças entre grupos de pessoas sobreviveu, porém, nas convicções do homem comum e, algumas vezes, também nas dos filósofos que conseguiam escapar às preocupações doutorais. Essa crença jamais se circunscreveu a raças diferentes, mas se estendeu às classes sociais existentes em determinado país. Como acabei de mostrar, o grande interesse manifestado em nossos dias pelas diferenças raciais não conta mais de dois séculos de existência, enquanto as distinções econômicas, sociais e religiosas sempre tiveram lugar proeminente na preocupação dos povos. Supu-



nha-se que a classe pobre fôsse menos bem dotada do que a rica, tanto intelectual quanto moralmente.

E os indivíduos baseavam essa convicção em suposta experiência própria e em observações cotidianas, das quais tiravam conclusões. Os desnivelamentos entre as várias classes sociais, no tocante a saúde, educação, preparação profissional, costumes, moral e cultura geral, eram muito maiores do que hoje e refletiam-se também em diferenças na capacidade produtiva.

Filósofos e economistas tinham que opor um argumento geral às deduções tiradas dessas observações, ou seja, que as diferenças eram apenas o resultado de desigualdades econômicas anteriores. Mas era difícil para o homem comum acreditar que fôsse essa a explicação cabal. E é evidente que mesmo os doutos mantinham uma dúvida pertinaz—às vezes mais do que uma dúvida—de que, no fundo, algumas diferenças fôssem inatas.

#### *Escapismo na teoria econômica*

Voltando aos domínios da teoria econômica, deparamos com estranho paradoxo. De um lado, constituía o ramo da ciência social em que a doutrina ultra-radical da igualdade era “provada” e aperfeiçoada logicamente como instrumento particularmente preciso e eficaz de valoração “objetiva”. De outro lado, tendo erigido sólidamente a doutrina da igualdade sobre seu fundamento estrutural, a teoria econômica demonstrava, desde logo, tendência muito forte para escapar à postulação do problema da igualdade.

A doutrina da igualdade, depois de ter sido provada, limitou-se, muitas vezes, a afirmações gerais em setores abstratos, insulada por invencível obscuridade, enquanto, no resto, a teoria econômica se desenvolvia de sorte a evitar, tanto quanto possível, a proposição de problemas que pudessem servir de base a interferências políticas de caráter prático.

Desde John Stuart Mill, o principal meio de evasão

tem sido, como se sabe, traçar uma linha divisória bem definida entre a esfera da produção, inclusive as trocas, e a esfera da distribuição. No campo da produção, dominavam as leis naturais; as interferências políticas só agiriam no sentido de prejudicar a produção; a distribuição das rendas e da riqueza, por outro lado, permitia a efetivação de medidas que tornavam realmente válida a doutrina da igualdade.

Embora não representasse uma consequência lógica e não estivesse na intenção de John Stuart Mill, os economistas, desde então e por mais de cem anos, utilizaram esse meio com o propósito de limitar quase toda sua análise à produção e às trocas, enquanto assumiam uma atitude de reserva geral em relação à distribuição das rendas e da riqueza e à necessidade de reformas redistributivistas.

É possível explicar essa tendência da análise econômica com a afirmação de que os economistas se interessavam, principalmente, por outros problemas além dos relativos à igualdade e à desigualdade. Interessavam-se pela produção e pelo comércio. No domínio da ciência independente devia deixar-se a direção das pesquisas ao sabor da curiosidade de cada cientista, e nessa parte sou o último a discutir esse princípio fundamental de liberdade acadêmica. Mas sustento que a distinção de que se serviu a análise econômica entre a esfera da produção e a da distribuição, concentrando a atenção nos problemas relativos à primeira, não tem cabimento lógico;<sup>36</sup> e isto é, de certo modo, o que explica a deficiência da maior parte de nossas teorias.

Além disso, com argumentação bem fundamentada, resta explicar porque a ciência econômica, como resultado global das tendências de tantas gerações de economistas, se orientou nessa direção particular e, assim, evitou, em princípio, tratar dos problemas da distribuição das rendas e da riqueza.

---

36.—*The Political Element in the Development of Economic Theory*, págs. 129 e segs.

*A importância de Malthus*

Em sua época, Ricardo não tentou evitar o problema da distribuição. Proclamou, ao contrário, que era tarefa primordial da economia política explicar os preços dos três fatores de produção: trabalho, capital e terra e, portanto, a distribuição da renda. Pela abstração estática das mudanças e das interrelações entre as mudanças, chamou a atenção e, mais do que isso, deu a maior importância ao conflito de interesses entre as diferentes classes econômicas: nenhuma das quais poderia ampliar a sua participação no produto social, exceto às expensas de uma ou das duas outras.

Seria de supor que Ricardo, baseado nesta teoria, acrescida das premissas filosóficas do utilitarismo, com as quais firmemente concordava, viesse a propor reformas redistributivistas de grande vulto, como, de fato, vários escritores radicais o fizeram, não só na mesma época, mas depois, firmados, muitas vezes, naquela teoria. Mas o próprio Ricardo e, em seguida, os escritores que passaram a representar a linha clássica na teoria econômica mantiveram-se, em geral, adeptos do *laissez-faire*, mesmo no tocante à distribuição da renda.

Isso se relaciona com a teoria dos salários naturais de Ricardo. Essa teoria, por sua vez, deflui da lei da população de Malthus. A idéia é muito mais antiga, embora Malthus fôsse o primeiro a elaborá-la e dar-lhe projeção. Na Europa, sua disseminação e influência, no começo do século XIX, fêz parte do movimento geral de fortalecimento dos fundamentos do conservadorismo econômico que se desenvolveu como reação às revoluções francesa e norte-americana.<sup>37</sup>

"Malthus e Ricardo não deixaram de mostrar que a aspiração por padrões de vida mais altos, como resultado de uma melhor educação, por exemplo, pudesse alterar completamente essa situação. Mas, na maioria de seus argumentos

---

<sup>37</sup>—*The Political Element in the Development of Economic Theory*, pág. 118.

teóricos, serviam-se do que reputavam ser um pressuposto empíricamente válido, isto é, de que havia um nível de equilíbrio de salários, determinado pelo custo de produção dos meios de subsistência. O padrão-de-vida dos trabalhadores, em termos dos bens e serviços reais que seus salários podiam comprar, era havido como constante. Salários mais altos, assistência social mais generosa ou qualquer outra interferência "artificial" que visasse a tornar mais alta a participação do pobre resultaria apenas em taxa mais elevada de reprodução. A formação de capital se reduziria porque baixaria o lucro. A redução do lucro agravar-se-ia pelo aumento na participação dos proprietários de terras, porque o crescimento de população forçaria o aumento dos arrendamentos. Os salários, em termos de meio de subsistência, logo voltariam ao seu nível original. Assim, qualquer intervenção destinada a melhorar o padrão-de-vida dos trabalhadores tenderia a frustrar-se em consequência do impulso natural para procriar. O pobre sempre permaneceria pobre, apenas o rico seria menos rico.

...quer Ricardo estivesse certo ou errado, o que nos preocupa é saber em que realmente acreditava. Há várias indicações de que Ricardo considerava lamentável a sorte dos trabalhadores, mas impossível de evitar. A utilidade social ou, de qualquer modo, parte substancial dela, representar-se-ia por valores correspondentes às classes proprietárias. A curto prazo seria possível aumentar a utilidade social tirando dos ricos e dando aos pobres. Mas, a longo prazo, o pobre cairia de novo no seu padrão mais baixo e a situação como um todo pioraria porque o rico seria então um pouco mais pobre."<sup>38</sup>

Quando, no meado do século, John Stuart Mill escreveu os *Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy*, ocorrera uma enorme mu-

---

38—Ibid. págs. 166 e segs. e 119. O argumento logicamente conduziria não apenas ao *laissez-faire* na distribuição, mas à proteção em favor do rico; mas como as preferências de Ricardo—bem como suas premissas filosóficas básicas—estavam do lado do pobre, o *laissez-faire* surgia como uma espécie de acôrdo; ver ibid. págs. 119 e segs.

dança, que abalou as bases desta motivação do *laissez-faire* conservador na esfera da distribuição: o controle da natalidade apareceu como recurso possível e efetivo de impedir que a lei da população de Malthus tornasse inúteis as reformas redistributivistas. Nas décadas seguintes, a queda na taxa de fertilidade começou gradualmente a acompanhar a queda nas taxas de mortalidade que não vinham subindo há longo tempo.

Os teóricos da economia, que não queriam entrar em divergências políticas demasiado radicais com a doutrina da igualdade, não mais podiam recorrer à teoria dos salários naturais de Ricardo. Nesta situação, apelaram cada vez mais para a distinção de Stuart Mill, a que já me referi: concentraram sua atenção nos problemas da produção e do comércio, fazendo apenas uma reserva geral no tocante à distribuição.

Depois da II Guerra Mundial e sob influência do Grande Despertar, o objetivo da análise econômica se ampliou de forma a abranger efetivamente os países subdesenvolvidos. A teoria da população de Malthus tornou-se novamente relevante. É claro que grande parte das populações desses países vive em nível de subsistência malthusiano, em que qualquer melhoria potencial nos níveis de renda enfrenta o perigo de ser devorada pelo aumento populacional.

Nos países mais ricos deve haver uma forte tendência a pôr em dúvida a racionalidade de fazer algo de substancial para melhorar as condições de vida das nações mais pobres; teoricamente, o *laissez-faire* pareceria a política adequada. É possível estabelecer uma base lógica para neutralizar a doutrina da igualdade, semelhante à teoria dos salários naturais de Ricardo.

No mundo de hoje, porém, razões políticas tornam cada vez mais difícil manter essa atitude negativista no nível da teoria e dos princípios gerais. Há uma realidade sinistra no problema da população. E quem quer que defenda realmente o ideal de igualdade deve ter esperança e fazer tudo para que diminuam as taxas de fertilidade e exigir que medidas

destinadas à rápida propagação do controle de natalidade façam parte dos planos de desenvolvimento dos países sub-desenvolvidos.

### *Razões de compromisso*

Independentemente do problema populacional, há razões óbvias que tornam indesejável e, de fato, desastrosa em seus efeitos a implantação direta e súbita da doutrina da igualdade. Essas razões se fundam nas desigualdades existentes entre pessoas de diferentes camadas sociais.

A teoria econômica, desde o começo, desenvolveu-se dentro da tradição do racionalismo humanitário iluminista e nunca deu cobertura intelectual à crença reacionária nas diferenças qualitativas inatas entre grupos distintos de pessoas. As discrepâncias existentes entre as diversas nações e, dentro de uma nação, entre as várias classes econômicas foram causadas pelo meio e, mais especificamente, por desigualdades econômicas preexistentes. Não obstante, é claro que, seja qual for a causa, essas diferenças, especialmente na capacidade produtiva, provam a existência continuada de desigualdades econômicas. Tentativas de mudanças súbitas e de vulto, no sentido de maior igualdade, romperiam a continuidade institucional.

Seus efeitos imediatos seriam a desorganização e a diminuição da produção de bens e serviços. Foi por esse motivo que Alfred Marshall concluiu:<sup>39</sup>

...“que, portanto, cabe aos homens responsáveis procederem, com experiência e cautela, ao reformar ou modificar mesmo esses direitos que pareceriam impróprios às condições ideais da vida social.”

Uma política de igualização racional implica necessariamente um processo social demorado, especialmente quando se parte do pressuposto que é desejável a mudança pacífica, realizada por meio de reformas graduais. Mesmo depois de

---

39—*Principles of Economics*, 7.<sup>a</sup> edição—Macmillan, Londres, 1916. pág. 48.

tomadas decisões favoráveis à reforma, subsistirão muitas desigualdades por um longo período, para que não haja decréscimo da produção. Este problema vem sendo debatido, há mais de um século, na teoria econômica—principalmente em termos de equilíbrio estático—como o conflito entre uma distribuição mais igual e uma produtividade mais alta.

Na formulação de Marshall:<sup>40</sup>

“Admitindo-se como desejável uma distribuição mais igual da riqueza, até que ponto se justificariam mudanças nas instituições de propriedade ou nas limitações da livre iniciativa, mesmo quando tendentes a diminuir acumulação de riqueza?

Marshall salientava que os grandes economistas sempre sustentaram o ideal da igualdade:<sup>41</sup>

“O fato é que quase todos os fundadores da economia moderna eram homens de temperamento moderado e cordato, tocados por entusiasmo humanitário. Preocupavam-se pouco com a riqueza própria; cuidavam muito de sua larga difusão na massa.

...Eram devotados, sem exceção, à doutrina de que o bem-estar do povo devia ser o objetivo fundamental de todo esforço privado e de toda a política pública... Os direitos de propriedade, como tais, não foram venerados por esses espíritos magistras que edificaram a ciência econômica...”

Para desenvolver seus ideais, de acordo com Marshall, o economista necessita de imaginação:<sup>42</sup> “Mas acima de tudo carece de precaução e reserva, a fim de que a defesa de ideais não ultrapasse sua capacidade de compreender o futuro... Os fundadores da economia moderna pareciam frios, porque não se arriscavam a assumir a responsabilidade de patrocinar avanços rápidos por vias inexploradas... Sua cautela era talvez uma força maior do que a necessária: a amplitude de conhecimentos dos homens de maior visão dessa

---

40—Ibid. págs. 46 e segs.

41—Ibid. págs. 47 e segs.

42—Ibid. págs. 46 e segs.

época era, de vários aspectos, mais estreita do que a dos homens cultos do presente...”

Os grandes economistas, como Marshall acertadamente salientara, não imaginavam a reforma social em correspondência perfeita com ideais igualitários; seu pensamento era dominado não apenas por princípios lógicos mas pelos que só o eram na aparência, razão pela qual as desigualdades econômicas tinham de ser toleradas, ao menos provisoriamente. Esse fato fazia que fôsse naturalmente mais fácil para as classes mais ricas resistirem às reivindicações igualitárias e, especialmente, comportarem-se, assim, com a consciência tranqüila.

### *Dinâmica da igualização*

Além disso, como exemplifica a citação acima, o problema da igualdade foi pôsto em termos meramente estáticos, como questão de redistribuição da renda e da riqueza e escolha entre uma distribuição mais igual e um nível mais baixo de produtividade, fato esse que contribuiu também para diminuir o interesse de trabalhar em prol da igualização. Fazê-lo ameaçaria o progresso econômico em termos do volume total da produção, da qual haveria de provir a participação de cada um. Era, pois, mais fácil crer que os próprios interesses, mesmo os dos pobres, seriam melhor atendidos evitando-se reformas redistributivistas limitadoras da produção.

Essa concepção, no entanto, é inteiramente estática. Se procurarmos aprender com a experiência dos países mais ricos que, no curso da última metade do século, procuraram atingir maior igualdade de oportunidades, chegaremos, em contrapartida, à formulação de uma teoria dinâmica: a de que a realização de oportunidades mais iguais se tornou necessária para impulsionar e manter o progresso econômico, bem como para tornar válidos os pressupostos da democracia social. Deduz-se daí um corolário importante de que em sociedade progressista—caracterizada tanto pelas medidas redistribu-



tivas como pelo crescimento econômico, porquanto os dois tipos de mudança social se apoiam, reciprocamente, por meio da causação circular—é possível melhorar a sorte do pobre, sem sacrificar substancialmente a daqueles cujas condições de vida são mais confortáveis. Tal objetivo não é compatível com a consecução de níveis mais altos para todos os grupos de contribuintes, inclusive os de rendimentos mais elevados, mas é uma condição para esse fim.

Essa teoria dinâmica só agora surge como retardada reflexão. Nunca desempenhou papel relevante na formulação da teoria econômica, ou mesmo até recentemente na defesa popular e política das reformas redistributivistas. Essas reformas sempre foram propugnadas, sobretudo, em nome da justiça social, o que implicava no fato de as classes mais bem situadas terem de suportar-lhes os ônus, aceitando uma diminuição no nível de seus padrões-de-vida. Poder-se-ia, então, fazer a repetida pergunta: “Até que ponto é possível realizar essa idéia, sem praticar injustiças e sem afrouxar as energias dos líderes do progresso?”<sup>43</sup>

Como recordamos, outra questão levantada até recentemente, mesmo nos países mais adiantados e esclarecidos, era esta: o desejo de trabalhar e de poupar não se debilitaria nos grupos de rendimentos mais baixos, quando estes se livrassem das necessidades prementes e da insegurança econômica?

#### *Outros valores competitivos*

Além disso, mesmo sem falar na questão da produtividade, o ideal igualitário vigora apenas em plano muito geral da esfera de valores e, mesmo aí, não é o único valor existente. No caso de problemas específicos, que se referem mais diretamente a escolhas concretas na vida quotidiana, o ideal de igualdade, muitas vezes, quase desaparecerá, já que existem muitos outros valores, alguns deles antagônicos. As ati-

---

43—Ibid. pág. 41.

tudes práticas são sempre complexas e o comportamento humano sempre resulta de uma convenção moral.<sup>44</sup>

É natural que os indivíduos mais ricos tenham interesses criados a defender. Por oportunismo, inclinam-se a aceitar valores que possam competir com o ideal igualitário e conceitos que visem a neutralizá-lo. É o que constitui a base emocional da crença nas diferenças qualitativas inatas entre ricos e pobres e fortalece o poder de persuasão de todos os argumentos que impedem sejam adotadas medidas práticas do ideal de igualdade, como, por exemplo, a teoria estática do conflito entre o aumento da produtividade e as reformas redistributivistas.

Se insisto em que a influência do ideal de igualdade geral não deva ser negligenciada, não nego que os indivíduos procurem sobretudo preservar seus interesses, segundo suas concepções, e, em geral, consigam ter uma idéia tal da realidade que lhes deixe a consciência tranqüila por assim procederem. Admitindo-se este fato, devo repetir que os impulsos generosos são igualmente legítimos e têm sua influência, ainda que limitada, ou mesmo quase insignificante.

#### *Conveniência da ignorância*

Pode-se observar que, na conciliação entre o modo de pensar e o de viver—normal onde há disparidade dramática entre o ideal de igualdade e a realidade social, caracterizada por profundos desnivelamentos—, os indivíduos de melhor situação, comumente, esforçam-se por não se preocupar com o problema da igualdade.

---

44—É muito importante que o comportamento humano seja tipicamente o resultado de uma convenção moral de valorações heterogêneas, operando em vários planos de generalidade, elevando-se em vários graus, e em ocasiões diferentes, ao nível da consciência. Consequentemente, o conceito "atitude", que os psicólogos sociais usam e que foi realmente formulado por W. I. Thomas, no apêndice metodológico de *O Camponês Polonês em seu País e no Exterior (The Polish Peasant at Home and Abroad)*, representa uma interpretação manifestamente errônea dos fatos, quando envolve a idéia de homogeneidade. Ver do autor *An American Dilemma: the Negro Problem and Modern Democracy*; Appendix I, *A Methodological Note on Valuation and Beliefs*, págs. 1 027 e segs.

Em primeiro lugar, procuram ignorar a existência da pobreza e o desconforto dos pobres. Esse alheamento da realidade se estende às condições de vida das classes inferiores em suas próprias comunidades nacionais. A ignorância é raramente casual, mas, bem ao contrário, altamente oportunista.<sup>45</sup> Em cada país têm funcionado sistemas completos de barreiras psicológicas e ideológicas, protegendo as classes abastadas do conhecimento de fatos sociais que lhes causem constrangimento.

Por toda parte, a conquista da democracia política provoca a demolição gradual dessas barreiras que se opõem ao conhecimento da realidade. Essa etapa foi sempre de grande importância na luta em prol de reformas sociais. A divulgação dos fatos constrangedores é um dos resultados da melhor articulação dos elementos das classes mais pobres e de sua organização, sob a proteção da democracia, em grupos de pressão de vários tipos, para defenderem sua causa e por ela lutarem.

Do mesmo modo, a profunda ignorância da pobreza do mundo subdesenvolvido foi conveniente e oportuna para os povos dos países mais ricos. Valeria a pena analisar, pormenorizadamente, como conseguiram habituar-se a tomar conhecimento abstrato da fome ocasional de muitos milhões de seres humanos em algum lugar da Ásia, sem que este fato fizesse parte de sua percepção da realidade.

Protegidos por esse pesado nevoeiro de ignorância oportunista, as verdadeiras atitudes de solidariedade, realmente sentidas—às quais já me referi porque formam a base emocional e moral do ideal de igualdade, enquanto força ideológica na sociedade—, teriam de ser menos intensas à medida que aumentasse a distância do objeto. Em relação aos povos que vivem longe, além das fronteiras nacionais, e pertencem a outras raças, religiões e culturas, a intensidade do interesse é praticamente nula.

Nas últimas décadas, a tendência dos países mais ricos

---

45—*An American Dilemma*, págs. 40 e segs., 1029 e segs.

para integração e realização de uma crescente igualdade tem sido estreitamente nacionalista. Alfred Marshall, para citar novamente êsse grande mestre eclético de nossa ciência, cuja mente era sempre tão sensível às questões de consciência, na introdução do *Industry and Trade*, publicado logo após a I Guerra Mundial,<sup>46</sup> enfrentou o fato com tôda a franqueza:

“A noção de comércio nacional tem sido vinculada à noção de solidariedade entre vários membros de uma nação...

Na verdade, aproximamo-nos rapidamente de condições sem precedente próximo no passado, mas, talvez, mais naturais do que aquelas que estão substituindo condições sob as quais as relações entre as várias camadas industriais em uma nação civilizada se baseiam na razão e não na tradição.

Está-se tornando evidente que êste país (Grã-Bretanha) e todos os outros do Ocidente se podem permitir agora maiores sacrifícios da riqueza nacional para melhorar as condições de vida de tôda a população. Haverá tempo talvez em que êsses assuntos serão tratados como uma obrigação cosmopolita e não apenas nacional: mas essa época não está à vista. Para os propositos práticos da geração presente e da futura, cada país deve, em princípio, dispor de seus próprios recursos e suportar seus próprios sacrifícios.”

Nos países mais ricos, os problemas das desigualdades internacionais não podem mais ser tratados com essa complacência. A razão não reside no fato de os indivíduos se terem tornado mais compassivos com seus semelhantes de tôdas as partes do mundo do que o eram Marshall e seus contemporâneos, mas porque a miséria dos povos distantes se apresenta aos povos dos países mais ricos como ameaça à sua própria segurança.

#### *Nova fase na luta pela igualdade*

Observei, no capítulo I, que o conhecimento das reais condições econômicas do mundo subdesenvolvido, que está

---

46—Macmillan, Londres, 1919, págs. 4 e segs.

tomando de assalto os países mais ricos, constitui revelação perturbadora. Antes de mais nada, e principalmente, há que considerar a crescente revolta dos próprios países subdesenvolvidos, força ativa na destruição, em nossos espíritos, das barreiras da ignorância oportunista.

A recém-conquistada independência política da maioria desses países e o fácil acesso de seus governos à tribuna das várias organizações internacionais garantem a propagação do conhecimento perturbador, como um substituto à inexistente democracia mundial. Creio que a função mais importante dessas organizações, nesta fase da história mundial, é propiciar aos países menos privilegiados a oportunidade de reuniões durante as quais possam expressar, solidariamente, sua insatisfação.

Enquanto os povos do mundo subdesenvolvido eram submissos e calmos, suas queixas não podiam chamar a atenção dos povos dos países mais ricos, dada a parede isolante de desconhecimento oportunista. Nova fase na velha luta em prol de maior igualdade, que abrange o mundo todo, começou agora com o Grande Despertar.

Observei que, de certo ponto-de-vista, o Grande Despertar nada mais é do que a propagação vitoriosa, nos países subdesenvolvidos, do ideal de igualdade de oportunidades, herdado das nações mais ricas. Essas nações espalharam a semente da revolução mundial. E tão poderosa é a força e a unidade de uma cultura que, mesmo se elas agora o tentassem, não conseguiriam evitar a continuidade do processo de disseminação. Para onde quer que se voltem estarão ensinando e pregando igualdade.

As nações não são sofisticadas a ponto de se tornarem realmente cínicas: mesmo quando suas políticas são brutalmente oportunistas, elas as racionalizam em termos de ideal e o fazem de boa-fé. Na verdade, os esforços para que interesses criados pareçam respeitáveis e possam ser tomados como um ideal—o que sempre implica distorcer de algum modo as crenças sobre a realidade, tipo de irracionalismo a

que chamamos racionalização—são, êles próprios, um reconhecimento do poder do ideal como força social.

Na civilização ocidental, os países mais pobres, desde que consigam romper as barreiras da ignorância oportunista—como ocorreu no passado com as regiões mais pobres e as classes sociais inferiores dos países atualmente ricos—, terão o apoio do ideal igualitário, que se baseia emocional e moralmente no sentimento de justiça do povo. Se êste apoio sobrevier bem cedo e fôr tão forte quanto o que se manifestou nos países mais ricos, a revolução mundial poderá ser conduzida como um processo de mudança gradual e pacífica. Esta é uma questão de grande atualidade, à qual sômente o futuro poderá dar solene resposta.

### *Movimento para a igualização*

Êsse movimento em prol de um mundo em que reine o “bem-estar social”, em que o princípio da igualdade de oportunidades entre nações, entre grupos raciais e religiosos e entre indivíduos seja de fato realizado, corresponde à fase anterior de desenvolvimento dos países mais ricos para o estado de bem-estar nacional que ora desfrutam. Êsse movimento tornar-se-ia compensador mesmo para os países que se encontram em melhor situação. Assim como sucede com as nações, no mundo como um todo, êsse processo seria um requisito prévio para a elevação dos níveis de produção em geral e não apenas para a promoção da justiça social.

O que se faz necessário, primordialmente, não é a redistribuição da riqueza e das rendas. A ajuda, como acontece no caso de um país, representará, apenas, pequena parte no programa racional de igualdade internacional. Nenhum dos planos propostos para ajuda ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, em forma de capital, alcançou mais do que reduzida fração do aumento anual da renda nacional *per capita* nos países mais ricos, o que implica não se ter jamais cogitado de sacrifícios reais. E quem quer tenha advogado êsses planos nunca deixou de acreditar que a ajuda

seria investimento lucrativo para os países mais ricos. A igualização da renda, mediante sua redistribuição entre nações, não só é impossível, como estou inclinado a acreditar, mas destituída de importância.

Muito mais relevante para conseguir-se maior igualdade de oportunidades no mundo são as reformas concernentes aos meios com que os países mais ricos, com sua posição de barganha mais forte, conduzem ou deixam de conduzir os negócios com os países mais pobres.<sup>47</sup> Penso em reformas referentes ao mercado dos produtos de exportação desses últimos países, àquele em que comprem suas importações, e à organização do mercado de capital.

Constam ou constaram das agendas das organizações internacionais numerosos projetos de ação conjugada nesses campos, visando a dar aos países subdesenvolvidos assistência bem maior do que a que tem sido prevista pelos mais generosos programas de ajuda. Além disto, não envolveriam custos apreciáveis para os países mais ricos; em muitos casos, essas políticas a longo prazo seriam, também, no seu próprio interesse. O progresso, nesse sentido, tem sido demasiado lento e, ao que parece, agora cessou inteiramente, como demonstrei no capítulo V. No capítulo VI, esbocei algumas explicações do processo político acumulativo que está conduzindo os países mais ricos a uma atitude cada vez mais negativa nesses setores.

Porém, não há porque ficar desencorajado. De qualquer sorte, não temos o direito de cair no fatalismo. As atitudes podem mudar e, como se baseiam em convicções individuais, aumentar o conhecimento da verdade não deixa de ter importância. Não se exclui que a consciência dos perigos inerentes a essa atitude *non possumus* venha a difundir-se entre os líderes intelectuais dos países mais ricos e, também, nas camadas populares.

---

<sup>47</sup>—Ver "Aid and Trade", *The American Scholar*, Primavera de 1957.

*A pesquisa nas Ciências Sociais*

Já salientei a importância, para êsse processo político, da propagação de informações constrangedoras. É natural perguntar, pois, que papel estão desempenhando nesses esforços os cientistas sociais.

Era de esperar que os cientistas sociais tivessem constituído poderosa força na retificação das convicções populares, falsas e oportunistas. A doutrina tradicional da igualdade, que se encontra na raiz de tôdas as teorias sociais e econômicas modernas, levaria os cientistas sociais de gerações sucessivas a procurar expor as desigualdades econômicas existentes e a explicar porque vieram a se estabelecer. Essa possibilidade seria tanto maior quando sabemos que muitos, talvez a maioria dos cientistas sociais do passado, até mesmo em nossos dias, foram levados àqueles estudos em virtude de seu interêsse na reforma social.<sup>48</sup>

Era de esperar, igualmente, que os cientistas sociais tivessem sido menos capazes de persistir na ignorância oportunista, pelo menos na sua especialidade. Mas se admitirmos que também usassem antolhos, isto é, que esposassem os preconceitos da comunidade em determinada época—o que Marshall chamava de alcance mais estreito da visão—, é difícil descobrir como poderiam condescender em aventurar-se, de vez em quando, em pesquisas desinteressadas.

E mesmo que tivessem partido de pontos-de-vista preconcebidos, de modo oportunista, sua análise era, de certo modo, disciplinada pelos fatos e pela lógica. Assim, os psicólogos experimentais, que há meio-século procuraram medir a inteligência, realmente partilharam com seus contemporâneos a convicção reacionária nas diferenças qualitativas

---

48—Ver minhas citações anteriores de Marshall que, acredito, caracterizam realmente as inclinações morais dos economistas na linha da grande tradição. Na Biblioteca Marshall, em Cambridge, há um pequeno quadro que pertenceu a Alfred Marshall e que retrata um jovem pobremente vestido, mas simpático e cheio de espírito. Contam que Marshall tinha êsse retrato próximo da sua secretária para lembrar-se constantemente de que todo trabalho na análise econômica deve ter como propósito final a melhoria das condições de vida das classes mais pobres.



inatas entre grupos diversos de pessoas. Admitiam, por conseguinte, grandes discrepâncias no nível médio de inteligência entre ricos e pobres, brancos e negros, homens e mulheres. Quanto mais trabalharam para medir essas diferenças e quanto mais aperfeiçoaram os métodos para fazê-lo, tanto menores foram as diferenças que puderam observar, o que constituiu um dos grandes triunfos dos trabalhos científicos.

Há uma profunda sabedoria no provérbio da Bíblia: "Quem procura, acha." Mas, sob a disciplina da verdade científica, os psicólogos não encontraram o que se puseram a procurar. Não puderam tirar as inferências desejadas. Chegaram a conclusões contrárias às suas hipóteses, e essas tiveram de ser modificadas. A pesquisa científica conduziu à refutação da premissa de diferenças qualitativas inatas entre grupos diversos de seres humanos—convicção reacionária que, como já mostrei, contrabalançava o ideal de igualdade.

Sem dúvida, com o correr dos tempos, o aumento constante de dados submetidos à verificação, análise e organização, influuiu poderosamente no processo de demolição das barreiras oportunistas que protegiam os indivíduos contra as informações constrangedoras, constituindo, assim, uma força em prol de crescente racionalidade na sua concepção do mundo. De quando em vez, em todos os países, os cientistas sociais aventuravam-se também a abalar a convicção corrente em determinado problema específico, o que, algumas vezes, provocou modificações permanentes no que tinha sido, até então, ignorância generalizada e cômoda.

Normalmente, porém, os cientistas sociais, mesmo na coleta de fatos, trabalham na esteira dos acontecimentos políticos e não na sua vanguarda. Os intensos esforços atuais para estudar os problemas dos países subdesenvolvidos não foram precedidos da preocupação do público sobre o assunto, nem tampouco foram sua causa. Ao contrário, essa nova orientação de nossas pesquisas teve como motivo e inspiração a pressão dos acontecimentos que deram força política a esses problemas.

Quando, porém, dêste ou daquele modo, o problema da desigualdade passa a constituir tema de debate público, a investigação da ciência social, em regra, o impulsionará ativamente para a frente e fará uma espécie de trabalho de acabamento: continuará a destruir e afastar as barreiras oportunistas remanescentes, que negavam ao povo as informações constrangedoras. É o que está acontecendo, atualmente, cada vez mais, no que se refere à crescente consciência da pobreza e da insatisfação nos países subdesenvolvidos. E a doutrina tradicional da igualdade dará continuamente força e energia a êsses processos.

### *Tradicionalismo da teoria*

Nas ciências sociais, a investigação dos fatos, embora raramente abra novas perspectivas, tenderá a reforçar cada movimento—desde que tenha um impulso independente—para um maior reconhecimento dêsses fatos sociais constrangedores, dado o conflito que provocam com os ideais estabelecidos. Lamento não se possa dizer o mesmo dessas vastas estruturas de conceitos e generalizações que denominamos teorias.

Geralmente revelam um preconceito conservador e tradicionalista muito mais forte. Não só deixam de se desenvolver em uma direção que desvende novas perspectivas, como tendem, ao contrário, a impedir-nos de divisar horizontes abertos por outras forças sociais, inclusive pela investigação de fatos. Êsse tradicionalismo da teoria é também, na verdade, a razão pela qual as pesquisas não demonstram mais audácia e originalidade, movendo-se, de preferência, na esteira dos acontecimentos políticos e, raramente, a êles se antecipando.

Em geral, impressiona-me o poder da tradição em muitas especulações teóricas, especialmente no campo econômico. Mesmo quando não estamos conscientes de nossa servidão, sofremos todos, mais ou menos, a influência de certas idéias muito gerais ou formas padronizadas de pensar que herdamos

há longos anos. Aqui ou ali, consolidaram-se tôdas em doutrinas definidas; mas, mesmo agora, quando algumas dessas doutrinas não são mais aceitas e, muitas vezes, quando realmente refutadas, ainda prevalecem na forma de preferências mais vagas e exercem influência considerável em nosso modo de pensar. O próprio estudioso, que abre novos horizontes à teoria econômica, só é original em determinado setor, no que, pelo gênio excepcional e força de vontade, consegue esmagar as preferências tradicionais; fora daí é tradicionalista.<sup>49</sup>

Nossos instrumentos de análise foram moldados dentro da tradição dessas doutrinas e preferências. Pressionam nosso trabalho, na forma de certo método de encarar os problemas, da maneira particular de ver as coisas. Determinam as questões que levantamos e o modo de propô-las. Inibem, pois, nossa imaginação e, como já disse, essa resistência imposta à originalidade afeta por sua vez a pesquisa dos fatos.

Contudo, essas preferências tradicionais e dominantes da teoria econômica são bastante vagas e abstratas: o suficiente para dar ampla oportunidade de manifestação de rigor científico, de erudição, de certa dose de inventividade e controvérsia. Nessa tradição, sentimo-nos particularmente

---

49—Seja-me permitido, nesta altura, dar uma contribuição ao crescente tesouro do keynesianismo.

Algun tempo depois da publicação de sua Teoria Geral, Keynes nos visitou em Estocolmo e falou em uma reunião do Clube de Economistas que se fundara sob a inspiração de Knut Wicksell, quando este, ao fim da I Guerra Mundial, saiu de Lund para Estocolmo como professor emérito. Quando da visita de Keynes, Wicksell havia falecido a cerca de 10 anos.

Keynes escolheu, sem causar surpresa, para tema de sua palestra, as "Heresias na Economia". Depois da conferência, os sócios mais jovens do nosso Clube sucessivamente se levantaram e acusaram Keynes de ser demasiado clássico neste ou naquele ponto. Até hoje não sei se houve uma conspiração premeditada para provocar Keynes, ao assumir este sua pose favorita de herético ou se o fato aconteceu naturalmente.

Keynes enfrentou seus jovens críticos com manifesta satisfação, admitindo que a crítica contra ele dirigida por ser demasiado clássico, conquanto exagerada, era uma idéia particularmente brilhante e divertida; só aos poucos, à medida que a discussão o obrigava a uma atitude mais sistemática de defesa ante um grupo de moços que lhe apontavam as contradições, mostrou certa irritação fácil de se compreender.

atraídos por êsses exercícios mentais, enquanto “puramente científicos”, no sentido de que não tenham grande e imediata importância prática.

Essas preferências estão imbuídas de conceitos de valor. Muitas delas, como veremos, servem a prementes necessidades de racionalização. Êste fato aumenta sua influência em nossos esforços intelectuais e, a não ser que trabalhem com premissas de valor explícitas, tende a protegê-las de nossa percepção rigorosa e atenção crítica.

### *“Realismo conservador”*

No próximo capítulo, procurarei analisar, resumidamente, essas preferências que determinam, muitas vezes de modo não controlado, o ambiente mental em que trabalhamos. Meu principal interesse incidirá em suas interrelações e relações lógicas com a base filosófica da teoria econômica, considerada historicamente.

Desejo salientar, antes de concluir êste capítulo, o seguinte: à medida que nosso raciocínio sobre assuntos econômicos sofre a influência dessas antigas e poderosas preferências, nossa atenção se desvia do problema da igualdade. Tende a levar nossas conclusões práticas e políticas à idéia de que tudo promoverá a satisfação de todos, se as forças naturais do mercado seguirem seu livre curso—o que também implica, naturalmente, ser mais admissível deixar de lado o postulado da igualdade.

Essas doutrinas e preferências representam, pois, politicamente, um preconceito conservador, especialmente no que toca às questões da distribuição da renda e da riqueza. Houve muitos escritores radicais que insistiram em estudar a realidade social do ponto-de-vista do ideal de igualdade. Mas a linha principal de desenvolvimento na teoria econômica foi traçada por escritores inclinados a desviar seu interesse desses problemas.

Há uma explicação para isso. Enquanto o pensamento econômico teve um fundamento metafísico e uma intenção

teleológica—como ocorreu de forma bastante definida com os economistas clássicos e ainda, em certa medida, com os economistas contemporâneos—vigorava um princípio arbitrário, mas eficaz, de seleção histórica, ao qual já me referi, como sendo fundado no “realismo conservador”.<sup>50</sup> Aos escritores de tendência conservadora, orientados em sua análise pela concepção de uma sociedade ideal, muito semelhante à existente, era bem possível dar uma explicação superior da realidade social em termos causais. Essa superioridade teórica do pensamento conservador é, de fato, inteiramente fortuita. Não implica que as valorações políticas conservadoras sejam, em qualquer sentido, “verdadeiras” ou mesmo “mais verdadeiras” do que as mais radicais.<sup>51</sup>

Também, como exemplificarei no próximo capítulo, a ilogicidade básica do raciocínio normativo e teleológico—que pretende objetivar valorações, o que não pode ser feito—representa uma força que impele persistentemente o filósofo e o teórico a buscarem refúgio na evidente simplicidade desta ou daquela versão do *laissez-faire*. Essas doutrinas, quando aceitas, removem numerosas dúvidas embaraçosas que se levantariam tão logo as doutrinas fossem abandonadas.

Essas são explicações da deformação conservadora da teoria econômica, em termos de lógica. Para considerar a questão de um ângulo diferente, o da sociologia do conhecimento, é claro que toda nossa especulação econômica foi cultivada, por muito tempo, quase exclusivamente no ambiente social da Grã-Bretanha, então muito próspera. Dali por diante, e até bem pouco tempo, foi desenvolvida por teóricos que, praticamente sem exceção, eram naturais dos poucos países que tiveram rápido progresso sob condições de comércio mútuo em expansão e de grandes movimentos de capital e

---

50—*The Political Element in the Development of Economic Theory*, págs. 31 e segs.

51—O modo de libertar nosso pensamento dessas e de outras influências irracionais, oriundas da esfera política, é trabalhar com premissas de valor explícitas. Ver-se-á, então, que as conclusões conservadoras, ou outras conclusões, não emergem da teoria pura, mas do fato de que a realidade é estudada a partir de certos pontos-de-vista, que são definidos independentemente da teoria.

mão-de-obra. E, nesses países, toda a cultura superior, inclusive a ciência econômica em adiantamento, estava concentrada nos centros de expansão econômica.

Esses fatos foram, naturalmente, de importância na seleção de pontos-de-vista e, assim, nas posições da teoria econômica. Estou sugerindo que a teoria econômica, tal como se desenvolveu, representou, em parte, uma racionalização dos interesses e das aspirações do meio onde surgiu.

As tendências escapistas da teoria econômica no que concerne ao postulado da igualdade tornam-se assim compreensíveis. E não causa grande surpresa que sobretudo os problemas peculiares aos países subdesenvolvidos tendessem a ficar esmaecidos, envoltos em bruma distante, até que, nos últimos anos, fôssem violentamente postos diante do mundo pela revolta política e espiritual dos povos que ali vivem. Tudo isso, na verdade, é compreensível, desde que nos coloquemos fora dessa corrente principal da especulação econômica e encaremos seu desenvolvimento como parte da história social, que é preciso explicar em termos de causa e efeito, como aliás, tudo o mais que tenha acontecido.

O verdadeiro mistério, que não estou em posição de desvendar neste momento, mas tenho que considerar separadamente, é o fato oposto da presença sempre nítida e da relativa força das doutrinas da igualdade. De onde provém este elevado ideal? E como pôde preservar continuamente sua posição na base da teoria econômica e de toda nossa cultura?

De certa perspectiva, a constante tendência da teoria econômica a tomar precauções especiais para não tirar inferências práticas da doutrina da igualdade e o complexo sistema de construções teóricas, elaboradas para isolar a doutrina da igualdade em compartimento estanque, constituem uma espécie de reconhecimento disfarçado da soberania desse ideal. De certo modo, a estrutura total da teoria econômica foi determinada pela necessidade de protegê-la contra o ideal revolucionário que estava na sua própria base.

## CAPÍTULO X

### AS PREFERÊNCIAS CONSERVADORAS DA TEORIA ECONÔMICA E SEU FUNDAMENTO NAS FILOSOFIAS BÁSICAS

#### *Antídotos à doutrina da igualdade*

As filosofias do direito natural e do utilitarismo, ao mesmo tempo que instilaram a ultra-radical doutrina da igualdade na teoria econômica, forneceram-lhe antídotos perfeitos: um conjunto completo de princípios destinados a torná-la inócua. Constituem essas doutrinas variações de um só tema: de modo geral—com certas restrições—tudo promoverá a satisfação de todos, se as forças naturais do mercado seguirem livremente seu curso. Subentende-se, daí, naturalmente, que se pode deixar de lado o postulado da igualdade.

Seria de esperar que êsses úteis e miraculosos recursos lógicos decorressem de nossas filosofias e conceitos teóricos, enquanto êstes permanecessem metafísicos. Quase por necessidade, e não por escolha apenas, os indivíduos vivem presos a convenções morais, o que importa também em considerável confusão lógica; nessa situação, reclamam precisamente das filosofias e conceitos teóricos, bem como das religiões, antídotos a seus ideais. Por outro lado, a capacidade de as noções metafísicas contribuírem para criar uma aparência de harmonia em pensamentos e sentimentos discordantes e para racionalizar psicológicamente interesses oportunistas explica porque tem sido tão difícil expulsar a metafísica de

nosso pensamento. Ela serve ao propósito de satisfazer nossa necessidade de racionalização.

Com o tempo, as doutrinas tenderam a diluir-se no que chamei de preferências. A capacidade dessas vagas inclinações sobreviverem e continuarem exercendo sua influência baseava-se no interesse oportunista de as pessoas escaparem à doutrina da igualdade. Sua resistência à crítica lógica devia-se também, sem dúvida, ao fato de que, como doutrinas, tinham firmes raízes nas filosofias que ainda imprimem a forma geral à teoria econômica clássica.

### *Harmonia de interesses*

A noção de harmonia de interesses—preferência fundamental da teoria econômica—é, certamente, um pensamento confortador para aqueles que tiveram sorte na vida.

A idéia resumia uma convicção claramente observada na filosofia do direito natural que serviu de base, há dois séculos, à primeira teoria econômica geral.

No utilitarismo, que logo exerceu a função de base filosófica da teoria econômica, a premissa da harmonia real de interesses assumiu forma bem mais complicada, muitas vezes disfarçada em pressupostos tácitos e, às vezes, explicitamente rejeitada no nível dos princípios gerais, como foi, por exemplo, por Bentham. Muitas concepções teóricas dos economistas ingleses basearam-se no reconhecimento de interesses opostos, o que sucedeu com a teoria da distribuição de Ricardo.

Mas, afinal, mesmo no pensamento econômico, baseado no utilitarismo, a noção de harmonia de interesses introduziu-se nas conclusões práticas e políticas, como preferência fundamental. Era essencial e logicamente necessária em cada tentativa dos utilitaristas para explicar, não só o comportamento propriamente dito, como a conduta moral, em termos do mecanismo hedonista das sensações de prazer e de dor.

No fundo, era também identificação entre “o que é” e “o que deve ser” e, como na filosofia do direito natural, essa



identificação pressupunha harmonia de interesses na sociedade: as diferenças, na vida real, entre uma vantagem efetivamente percebida e o moralmente certo tinham de ser explicadas como "cálculo errado das oportunidades" (a expressão é de Bentham). Sem a premissa da harmonia de interesses, a filosofia empírica do utilitarismo perderia a pretensão de objetividade.<sup>52</sup>

O fato subsequente de que os utilitaristas não podiam proceder, na prática, ao cálculo social do prazer e da dor — método preconizado para determinar, empiricamente, as políticas das quais resultava o máximo de "bem-estar comum" — afastou, necessariamente, o pressuposto da harmonia do nível da epistemologia para o da discussão prática, em ligação com vários problemas políticos correntes.<sup>53</sup> Na hipótese de ser possível identificar os interesses individuais, não haveria necessidade de apurá-los com precisão e de somá-los para que se aplicassem à sociedade como um todo; as condições para maximização dessa soma eram dadas independentemente desses cálculos. Não obstante, nessa fase, muitas vezes o pressuposto se ocultava, tal qual ainda hoje, como elo implícito na cadeia da argumentação.

Nessas duas filosofias intimamente relacionadas, das quais se originou toda nossa teoria econômica e social moderna, salientava-se que as instituições sociais, pelo fato de funcionarem sob a influência de "interferências" estatais, impediam a realização da harmonia natural de interesses. Toda a discussão entre os autores mais radicais e os mais conservadores, no curso de dois séculos, quando chegou ao ponto crucial, passou a girar em torno da seguinte questão: que mudança institucional prévia seria necessária e que intensidade deveria ter para que a sociedade alcançasse o estágio da harmonia de interesses?<sup>54</sup> Mesmo Marx não constituiu exceção a essa regra, embora concentrasse a atenção

---

52—*The Political Element in the Development of Economic Theory*, págs. 44, 48 e segs.

53—Ibid. págs. 43 e segs.

54—Ibid. págs. 71, 106 e segs.

principalmente no processo dinâmico pelo qual a sociedade se movia de uma etapa a outra e não no resultado final dêsse processo.

Foram, sobretudo, os conservadores que determinaram a evolução da teoria econômica. Como já observei no fim no último capítulo, o destino de suas teorias se beneficiou da circunstância de serem conservadores; porque isso significava estarem interessados no estado natural de harmonia que, para êles, era muito semelhante ao mundo que os cercava. Suas análises teleológicas da realidade social tornaram-se, portanto, mais fàcilmente aceitáveis porque espelhavam o *status quo*. A isso chamei de "realismo conservador".

Hoje, estamos longe de ter, como os filósofos antigos, confiança na harmonia intrínseca de interesses no mundo, tal como o vemos, ou como viria a ser, após certas reformas purificadoras. Mas, se examinarmos cuidadosamente a maneira pela qual estamos habituados a formular e motivar nossas opiniões políticas mais gerais, com relação a seus esperados efeitos, ou se analisarmos artigos de fundo da imprensa, programas dos partidos, discursos das campanhas eleitorais, ou debates na Assembléia Geral das Nações Unidas e, ainda, se investigarmos nossas teorias econômicas e indagarmos a razão pela qual formulam os problemas do modo por que o fazem, e se, então, conseguirmos manter a distância necessária para compreender a estrutura geral do nosso raciocínio, ficaremos surpresos ao verificar a influência que essa velha doutrina da harmonia de interesses exerceu em nosso pensamento.

### *Laissez-faire*

Outra preferência um pouco diversa, relacionada intimamente com a doutrina da harmonia de interesses, é o preconceito antiestatal e, de fato, "antiorganizacional" ou, como é mais conhecido, a inclinação ao *laissez-faire*.

Tanto na filosofia do direito natural quanto no utilitarismo, o individualismo atomista era premissa consciente, acen-

tuada em sinal de protesto contra as filosofias anteriores e as contemporâneas, que tendiam a dar ao Estado e a outras instituições coletivas uma natureza orgânica, uma espécie de personalidade com direitos, deveres e interesses independentes, embora limitados. A psicologia hedonista estava, assim, implícita na filosofia do direito natural; na filosofia utilitarista e empirista era formulada e lançada como base de todo o esforço para o cálculo do “bem-estar comum”, enquanto soma de interesses individuais. O preconceito político específico, ao qual me referi, decorria de que esse cálculo não somente era feito sobre o pressuposto ulterior da harmonia de interesses na sociedade, mas a êle ajustado.<sup>55</sup>

Para os fisiocratas, como primeiros expoentes da filosofia do direito natural, o preconceito do *laissez-faire* era programático: a “ordem natural” da harmonia de interesses individuais não se realizava perfeitamente devido, sobretudo, a “interferências” do Estado e de outras instituições coletivas. Como observei no capítulo IV, ao tempo dêles, o Estado e a sua subestrutura institucional de interesses organizados não era também do tipo do nosso “Estado do Bem-Estar” moderno, mas contrariamente, de modo muito geral, podia caracterizar-se como um “Estado Opressor”.

Bentham, divergindo dos fisiocratas, começava por condenar enêrgicamente a metafísica apriorista, contida no pressuposto de leis naturais, e concebia seus próprios esforços filosóficos como a elaboração, na base de sensações verificadas empiricamente, de regras gerais de legislação e moral pública, isto é, de interferências do Estado. No campo econômico, o resultado desta como de qualquer outra tentativa de fundamentar concepções morais e políticas na simples observação dos fatos, constituía, pelas razões já sugeridas, a volta à doutrina da harmonia natural dos interesses indivi-

---

55—A prolífica e moderna “Economia do Bem-Estar” se move inexoravelmente sob o mesmo sortilégio, procurando, por meio da psicologia individualista, alcançar um objetivo metafísico, determinado com antecipação pelas preferências e, mais, especialmente, pela doutrina da harmonia que lhe é logicamente inerente e sem a qual careceria de objetividade; ver acima.

duais que, por seu turno, comportava invencível preconceito antiestatal e antiorganizacional. Tal situação se tornará ainda mais clara se a análise focalizar uma sociedade ideal não muito distinta da que existe, como a concebida por Bentham e, de modo bem definido, por seus discípulos, os quais, graças ao “realismo conservador”, conseguiram determinar a principal tendência na evolução da teoria econômica.

Para Marx, porém, a sociedade que o cercava estava muito longe de ser ideal. Analisou as contradições internas da sociedade capitalista primitiva em que vivia. Como estudioso alemão e, antes de tudo, como discípulo de Hegel, nunca permitiu que a noção de equilíbrio estável escravizasse seu pensamento, o que, sem dúvida, contribuiu para a originalidade demonstrada em seus estudos sobre mudanças cíclicas e estruturais. A doutrina da harmonia de interesses mereceu sua veemente crítica. Na verdade, procurou conceber toda a história como seqüência de lutas de classes, cada uma das quais se processava em diferente etapa, em virtude dos cambiantes modos de produção; considerou o Estado o instrumento de opressão de que se serviam as classes dominantes. Mas, apesar de tudo, Marx terminava com a miragem anarquista do “Estado de Liberdade”, atingido quando o Estado “desaparecesse”, depois da revolução final do proletariado. Deixando de parte questões controversas, referentes à exegese correta dessas proposições, é significativo que Marx nunca tivesse elaborado um sistema de políticas econômicas organizadas, a serem executadas após a revolução: a noção de “planejamento econômico”, ora reconhecida como uma das verdadeiras palavras de ordem do socialismo, não exerceu qualquer papel de importância em seu pensamento.

Ninguém, em toda a tradição da especulação econômica, na forma que essa especulação tomou depois do Iluminismo, nem mesmo os críticos de nossa ordem e de nossas teorias sociais, parece ter escapado inteiramente dessa preferência comum pelo atomismo individualista na teoria e pelo preconceito antiestatal e antiorganizacional nas conclusões práticas. O

pensamento moderno foi o resultado da elaboração de teóricos, que, apesar de todas as suas facilidades, não tinham a vocação revolucionária e a capacidade de um Bentham ou de um Marx para analisar, à distância, as teorias que haviam herdado e aventurar-se a interpretações originais. Não nos devemos, pois, surpreender ao verificar que o pensamento econômico moderno tenha manifestado, também, a tendência a prender-se a essas vagas preferências.

À medida que nossos recursos para pesquisas aumentam, tornamo-nos capazes de expandir extraordinariamente o conhecimento empírico das instituições sociais e políticas; mas nossas próprias teorias econômicas gerais, e ainda mais a sua difusão econométrica nos setores menos acessíveis, desde Walras, Jevons e Edgeworth até agora, têm-se mantido rigorosamente fiéis a essas velhas preferências. Isto é de importância capital, uma vez que as teorias gerais sempre tiveram com os preceitos políticos relação mais estreita do que os estudos empíricos. Enquanto isso, esses estudos empíricos das instituições, nesse clima de preferências intelectuais básicas, têm geralmente revelado ou uma tendência a ajustar-se à teoria ou a continuar, inexplicavelmente, sem objetivos.

#### *A doutrina do livre-câmbio*

A doutrina do livre-câmbio, que menciono aqui como a terceira das principais preferências da teoria econômica, apresenta-se, em geral, como uma conclusão na análise teórica; na realidade, é a matriz na qual se modelou toda a análise. É um corolário mais específico do pressuposto da harmonia de interesses e exprime o preconceito antiestatal e antiorganizacional inerente àquele pressuposto. Todas essas idéias gerais se interrelacionam; são, com efeito, modalidades diferentemente adaptadas da mesma estruturação dominante de pensamento que tenho procurado caracterizar.

O êxito prático da doutrina do livre-câmbio reside no fato de os críticos, mesmo os mais severos da linha política geral da não interferência, acharem difícil libertar-se de

seu fascínio.<sup>56</sup> Assim, o motivo para intervenção na produção ou no comércio é, em geral, apresentado, não simplesmente como um meio para um fim, mas na forma de razões pelas quais, em determinadas circunstâncias, poderia ser admitida uma exceção à doutrina do livre-câmbio.

De fato, permitiu-se àquela doutrina a fixação dos termos de referência, não só da teoria do comércio internacional e da política comercial, como ainda, mais geralmente, de toda a discussão concernente à intervenção do Estado ou de grupos na vida econômica da nação. O ônus da prova tem sido sempre atribuído ao intervencionista.

Em termos de lógica isto, realmente, é algo espantoso. Como teoria, a doutrina do livre-câmbio é insustentável.<sup>57</sup> Além disso—e aceitando-se, apenas para facilitar a discussão, que a doutrina seja válida em algum sentido—o postulado prático do livre-câmbio, tal como apresentado pelos teóricos, quando concluem suas análises, está sempre equipado com grande número de premissas e restrições abstratas.<sup>58</sup> A questão que surge, pois, é saber o que realmente significa um postulado geral *prático* para ação *concreta*, quando delimitado por premissas e restrições *abstratas*.

Uma dessas premissas—a livre competição—é particularmente perigosa. Tal situação nunca existiu e a sociedade tende realmente a afastar-se dela cada vez mais. Em geral, nem mesmo é possível decidir se determinada medida política em certo país nos aproximará ou nos distanciará do estado puramente fictício da livre competição.

Por que, então, por simples questão de lógica, se deve conceder a uma política de omissão o benefício da dúvida? Por que a doutrina do livre-câmbio deve ser a única idéia que tenha a última palavra? Por que deve a intervenção ser julgada pelo critério da possibilidade de justificar-se como exceção? Por que não deveria a regra simplesmente estabe-

---

56—*The Political Element in the Development of Economic Theory*, págs. 104 e segs.

57—Ibid. págs. 129 e segs.

58—Ibid. págs. 134 e segs.

lecer que tivéssemos, como sempre, cuidado com a exatidão dos fatos e com a correção do raciocínio, em termos de meios e fins? Levantei tais questões há 30 anos e o estudo e a experiência subsequentes só confirmaram minhas considerações críticas.

### *O conceito de equilíbrio*

O elo final, no sistema de doutrinas e preferências tradicionais da teoria econômica, é o conceito de equilíbrio. No capítulo I já admiti, a favor da noção de equilíbrio, que representa um meio conveniente de compreender e demonstrar, de forma simples, a interdependência universal de todos os fatores no sistema econômico e constitui, também, um passo lógico, quase indispensável, em muitos argumentos econômicos.

Com outras premissas, o pressuposto do equilíbrio estável tem, porém, outra função a desempenhar, como recurso necessário para dar expressão e “prova” lógica às doutrinas e preferências analisadas neste capítulo, como, por exemplo, a doutrina do livre-câmbio. O conceito de equilíbrio tem conservado, na estrutura metafísica da teoria econômica tradicional, uma significação teleológica, além do propósito simples e técnico de ser um instrumento teórico, selecionado e útil para a análise da realidade social.

A noção de equilíbrio estável permeou toda especulação econômica e social durante os últimos dois séculos e até hoje determina os principais conceitos de todas as ciências sociais e não apenas da Economia. Do que já disse, é fácil compreender porque há sempre uma forte tendência a dar conotação de valor positivo ao estado de equilíbrio—como, há dois séculos, à ordem natural que, deste ponto-de-vista, não constitui um caso especial—e a atribuir conotação negativa a desequilíbrio ou “desorganização”, “desajustamento”, “distância social” e “crise”, para mencionar, apenas, alguns dos quase sinônimos adotados nas diferentes disciplinas da ciência social.

Normalmente, presumia-se que a realidade não está em equilíbrio. Porém, a doutrina estabelecia que o equilíbrio tinha uma "realidade virtual", estado para o qual a realidade efetiva, a despeito de tôdas as perturbações, sempre tendia a mover-se. Esse estado de equilíbrio virtual podia, ao mesmo tempo, ser utilizado como norma na elaboração de julgamentos de valor, concernentes à realidade efetiva. Era este o modo de pensar dos fisiocratas e dos autores clássicos, e a idéia atingiu alto nível de aprimoramento e amplitude na teoria neoclássica do equilíbrio geral.

Knut Wicksell costumava mostrar que há muitos conceitos de equilíbrio, alternativamente possíveis, utilizáveis na análise teórica. O que se emprega na análise do equilíbrio econômico do tipo clássico é apenas um deles: equilíbrio estável que pode ser ilustrado pelo pêndulo parado ou por uma bola no fundo de um recipiente curvo, o qual, quando alcançado e não mais perturbado, conduz à imobilidade.

Uma das outras noções de equilíbrio é ilustrável por um cilindro rolando em superfície plana. Pode alcançar o estado de repouso em qualquer parte; se não houver atrito, continuará rolando na mesma direção, com inalterada velocidade, e este movimento será então seu equilíbrio.

Uma terceira noção de equilíbrio é o "estado instável" de forças que se contrabalançam, no qual um lápis permaneceria se alguém conseguisse colocá-lo de pé, em sua ponta; qualquer pressão sobre o lápis causaria um movimento de desequilíbrio do sistema original de forças.

Na realidade, grande parte do progresso teórico da análise econômica nas duas últimas gerações foi conquistado com o abandono da noção tradicional de equilíbrio estável. Muitos aspectos da análise keynesiana e pós-keynesiana—embora aqui se inclua sua estrutura teórica geral—têm esse caráter. A análise de Wicksell do processo acumulativo e acelerado, a partir do equilíbrio monetário, quando a taxa "natural" de juros veio a diferir da taxa de mercado, é outro exemplo ainda mais antigo.

Mesmo antes disso, a teoria das economias externas de



Marshall e, certamente, grande parte da análise anterior dos rendimentos crescentes ultrapassaram o campo dominado pela noção de equilíbrio estável. Os primeiros autores clássicos tinham, além da sua teoria do equilíbrio a curto prazo, uma análise do desenvolvimento econômico a longo prazo—de fato, dedicaram mais atenção a esta última do que os autores neo-clássicos—e parte desta investigação ultrapassa os limites da estrutura da análise de equilíbrio. A intensa discussão atual sobre o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, inclusive a construção de modelos dinâmicos, muitas vezes também se movimenta fora da estrutura teórica da noção de equilíbrio estável.

Nos últimos decênios, muito esforço se dedicou às tentativas sistemáticas de elaborar uma teoria econômica dinâmica. Nessas tentativas, a noção do equilíbrio estável tem sido tomada em sentido relativo e reduzida, mediante análise lógica, à sua própria significação como premissa muito abstrata, quase rudimentar e geralmente irrealista.

Mas em nossa tradição, a noção de equilíbrio estável é muito mais do que um pressuposto teórico, é uma preferência arraigada e resistente, daí ter conservado, apesar de todos os ataques da crítica, muito do seu domínio sobre a teoria, domínio este bem maior do que achamos conveniente admitir. Em especial, a imensa estrutura dominante da teoria do comércio internacional continuou a ser obstinadamente, na sua quase totalidade, uma teoria do equilíbrio. Como discutirei no próximo capítulo, esta é a principal razão de não oferecer os fundamentos para uma teoria válida do subdesenvolvimento e desenvolvimento e das desigualdades internacionais.

A noção de equilíbrio estável, mesmo quando não sustentada coerentemente como doutrina, persiste como preconceito científico, orientando nossas posições teóricas. Contém todas as outras principais preferências da teoria econômica antes mencionada e por elas é estimulada: a idéia da harmonia de interesses, a inclinação antiestatal e antiorganizacional e o pressuposto do livre-câmbio.

*Ponto cego*

Caracterizei essas preferências da teoria econômica como antídotos da doutrina da igualdade, que se fixam na base desta teoria. Nenhuma conciliação lógica é possível: o conflito torna-se latente pela supressão da doutrina da igualdade. Como exemplificação dessa regra geral e introdução ao próximo capítulo, que trata da teoria do comércio internacional, serão talvez oportunos alguns breves comentários referentes ao ponto cego dos economistas clássicos ingleses com respeito aos interesses das nações estrangeiras.

A asserção comum, tanto entre os filósofos do direito natural quanto entre os utilitaristas, de que, no cálculo do bem-estar geral, cada um devia contar-se como uma pessoa apenas e ninguém como mais ou menos do que uma, era, de fato, elemento essencial da doutrina da igualdade. A esse princípio correspondia a aspiração não somente dessas filosofias mas da teoria econômica que se desenvolveu no fim do século XVIII e no começo do XIX, de se tornarem doutrinas filosóficas e teorias gerais. Na realidade, a determinação de não tolerar quaisquer limitações nacionais ao seu pensamento era uma das ambições intelectuais dos autores daquela época que tornaram gloriosa e a que deram o direito de ser rememorada como o Iluminismo. É o que distinguiu toda a sua especulação da maior parte do que anteriormente se fizera.

Uma das conseqüências desse modo de pensar é naturalmente que a preocupação da teoria econômica deve residir nos interesses—em suma, os “prazeres” e as “penas”—dos seres humanos em geral, em todo o mundo. Logicamente, não seria compatível com os fundamentos filosóficos da teoria econômica que sua preocupação se limitasse aos interesses dos membros de determinado grupo nacional da humanidade. Isso, em princípio, é evidente; assim foi considerado e nunca negado expressamente por autores de grande tradição clássica. Durante dois séculos deu um sabor cosmopolita aos conceitos e pronunciamentos mais abstratos sobre assuntos econômicos.

De modo estranho, porém, a doutrina da igualdade, no que toca às relações internacionais, esteve, desde o começo, afastada das aplicações práticas e, muito mais ainda, do atinente aos problemas exclusivamente nacionais. Uma espécie de ponto cego oportunista formou-se para servir a este propósito. Como Lionel Robbins<sup>59</sup> acertadamente demonstrou, seria difícil achar um só caso em que os economistas clássicos ingleses realmente recomendassem que a Grã-Bretanha fizesse um sacrifício pelo bem-estar do resto do mundo. Quando, por exemplo, recomendaram o livre-câmbio como política geral não foi com base no fato de que traria benefícios à humanidade, mas de que seria do interesse de seu próprio país.

O ponto importante que desejo salientar é que os economistas clássicos ingleses, quando estudavam os problemas econômicos internacionais, não se propunham, como aspiração política e moral mais elevada, orientar sua análise para o bem-estar da humanidade, mas para o bem-estar da nação inglesa. Em decorrência de suas filosofias básicas e de suas teorias abstratas de valor, o primeiro processo teria sido o certo, do ponto-de-vista lógico. Ao escolherem o critério de bem-estar mais limitado, agiam contra seus próprios princípios básicos, e assim se compreende porque seus trabalhos são tão evasivos nesse ponto.

Em plano muito geral, temos aqui também uma ilustração do funcionamento da dinâmica do livre-câmbio como meio de racionalização psicológica. Pois, se admitirmos que o livre-câmbio seria do interesse de todos os países, inclusive da Inglaterra—como proposição geral, e com muitas exceções que os autores levaram em conta sem permitir que influenciassem a doutrina geral—a seleção do critério mais estreito de bem-estar não prejudicaria ninguém. E, realmente, na análise não se torna tão necessário ser muito explícito sobre o grupo cujo bem-estar seria desejável. A doutrina do livre-câmbio tornou possível aos economistas clássicos

---

59—*The Theory of Economic Policy*. Macmillan, Londres, 1952, págs. 9 e segs.

não revelar a si próprios e a seus leitores a existência de um ponto cego no seu pensamento.

Em nível emocional mais profundo, isto é, na consciência pública dos países adiantados, onde a teoria se estava desenvolvendo, êsse ponto cego relaciona-se, naturalmente, com a tradicional impiedade para com os estrangeiros, já comentada no capítulo precedente, impiedade essa que as especulações abstratas, durante e após o período iluminista, não conseguiram alterar muito.

## CAPÍTULO XI

### NOTA SOBRE A TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E O PROBLEMA DA DESIGUALDADE

#### *Igualização do preço dos fatores*

Um estudo, ainda que profundo, da teoria do comércio internacional não explicaria, em termos causais, como os fatores das desigualdades econômicas internacionais surgiram e porque essas desigualdades tendem a aumentar. Ao contrário, essa teoria nos levaria a esperar que as desigualdades internacionais não deveriam ser tão grandes, que estariam diminuindo e não crescendo.

“O fato de muitos países subdesenvolvidos não se aproveitarem dos recursos modernos de transporte e comércio, que a teoria parece requerer, é um dos que ocorrem com maior frequência na atual situação internacional, e não é possível eliminá-lo facilmente.”

Estou citando trecho de um ensaio recente do falecido economista sueco Folke Hilgerdt,<sup>60</sup> cujas notáveis contribuições às nossas idéias sobre a “Rêde do Comércio Internacional” e assuntos correlatos, apresentadas quando era membro do Secretariado Econômico da Liga das Nações, são agora textos clássicos.

Hilgerdt refere-se ao fato de que o extraordinário mo-

---

60—*Uses and Limitations of International Trade in Overcoming Inequalities in World Distribution of Population and Resources*, World Population Conference, Roma, 1954; a ser publicado.

vimento de mão-de-obra e de capital, de origem européia, havia transformado as planícies das zonas temperadas na “terra do homem branco”, de firme e rápido desenvolvimento econômico, altos e crescentes níveis-de-vida. “Contudo, a ocupação gradual dos *espaços vazios* não reduziu a pressão da população nas regiões superpovoadas da Ásia, por exemplo, onde a mão-de-obra é mais abundante.” Há mais de um quarto de século os movimentos, em grande escala, dos fatores de produção quase pararam. Mas o ponto salientado por Hilgerdt é que, mesmo no período em que êsses movimentos ocorreram, não funcionaram como força de igualização.

Lembremos, porém, que, de acôrdo com a doutrina clássica, os movimentos de mão-de-obra e capital entre países não seriam necessários para promover a igualização no preço dos fatores e, conseqüentemente, nas rendas. Com efeito, a teoria do comércio internacional se formou, principalmente, na base dos pressupostos abstratos da imobilidade internacional de todos os fatores de produção. Já estava implícito na exposição dos clássicos que o próprio comércio, e não somente as relações de preços, esboçava uma tendência no sentido da igualização gradual e parcial dos preços de fatores em diferentes países. Mas seu método de formular a lei dos custos comparativos, em termos de um fator apenas—trabalho—que, no entanto, podia ter “qualidades diferentes”, deslocava a atenção para outras direções.

No ensaio de Eli F. Heckscher sobre a influência igualizante do comércio nos preços dos fatores e na reformulação feita por Bertil Ohlin da teoria clássica do comércio internacional, em termos de uma teoria do equilíbrio geral do tipo da Escola de Lausanne e em sua ulterior explanação das idéias de Heckscher sobre a igualização dos preços dos fatores,<sup>61</sup> o comércio aparece, ainda mais claramente, como

---

61—Eli F. Heckscher, *The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income*, *Readings in the Theory of International Trade*, selecionado pelo *Committee of The American Economic Association*, Allen & Unwin, Londres, 1950 (tradução do original sueco de 1919); Bertil Ohlin, *Inter-regional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge, 1933.

substituto ou alternativa dos movimentos de fatores. A insistência expressa nos efeitos equilibradores e igualizantes do comércio internacional representa o principal interesse da nova conceituação. O comércio permitiria à atividade industrial adaptar-se à localização dos recursos naturais e populacionais dos diferentes países e regiões. Disto resultaria que a escassez relativa de mão-de-obra e capital seria menos discordante.

Sobre este fundamento, nos anos de após-guerra, houve viva discussão entre os econométricos, ao avaliarem—em certas condições específicas, abstratas e estáticas—a eficácia relativa dessa tendência à igualização dos preços de fatores em diferentes países, como resultado do comércio internacional.<sup>62</sup>

Chegamos, assim, a esta estranha verificação: nas últimas décadas, enquanto as desigualdades econômicas internacionais cresciam e passavam a constituir preocupação real e premente da política internacional, a teoria do comércio internacional se desenvolvia no sentido de salientar, cada vez mais, a idéia de que o comércio iniciava uma tendência para a gradual igualização do preço de fatores e de rendas, entre os diferentes países.

A inadequação dessa teoria para explicar a realidade não pode ser medida pela demonstração da relativa falência do sistema de comércio multilateral, que funcionou antes da I Guerra Mundial, mudança que se relaciona, ao mesmo tempo, como efeito e causa, ao aumento das restrições no comércio e nos pagamentos internacionais. Porque, como Hilgerdt observou, o confronto da teoria do comércio internacional com os fatos das desigualdades internacionais, no período anterior a 1914, revela a mesma discordância.

---

62—A discussão recente do problema da igualização do preço de fator como resultado do comércio internacional foi iniciada pelo prof. Paul A. Samuelson em dois artigos do "Economic Journal", 1948-49; para referência mais completa ver Svend Laursen, *Production Functions and the Theory of International Trade*, *The American Economic Review*, 1955, págs. 540 e segs.

*Inadequação da teoria para explicar os fatos*

Não se diz toda a verdade quando se afirma que a teoria do comércio internacional não nos fornece modelo ou mecanismo lógico que represente um sistema de hipóteses racionais, utilizáveis para explicar porque e como as enormes desigualdades econômicas entre os diversos países vieram a existir e tendem a crescer. De fato, essa teoria mudou de direção e—*mirabile dictu*—sobretudo recentemente, no sentido de sugerir uma situação e uma tendência de desenvolvimento exatamente contrária às existentes.

Nessas circunstâncias, não é de surpreender que, no todo, as obras que têm sido publicadas careçam singularmente de tentativas para relacionar os fenômenos das desigualdades e os problemas do subdesenvolvimento e do desenvolvimento à teoria do comércio internacional. Só o fato de ter proposto essa questão no ensaio citado, daria a Hilgerdt o direito de originalidade.

O Prof. Jacob Viner, o mais destacado expoente da grande tradição teórica dos economistas clássicos de nossa geração, deu às suas conferências no Brasil um título sugestivo: *Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico*,<sup>63</sup> porém não tocou nesse problema. Viner, com efeito, deixa o problema do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos para discussão à parte no capítulo final, no qual faz observações e sugestões muito interessantes sobre a pobreza, embora um tanto desconexas. Nesse capítulo também se refere a várias relações internacionais: apresenta razões pelas quais não haverá, provavelmente, disponibilidade de vulto de capital estrangeiro, tranquiliza os países subdesenvolvidos, talvez um tanto apressadamente, contra qualquer preconceito geral desfavorável ao movimento de seus termos de intercâmbio, e mostra que têm amplas possibilidades, *nota bene*, com boa administração monetária e fiscal, de contrabalançar os efeitos das amplas flutuações nos seus preços de exportação.

---

63—*The Clarendon Press, Oxford, 1953.*



Mas a teoria do comércio internacional figura, só muito ocasionalmente, em certos pronunciamentos gerais que parecem, de qualquer maneira, deslocados e impróprios.<sup>64</sup> Nos cinco primeiros capítulos, faz uma exposição, cuja leitura é muito agradável, de suas idéias ortodoxas sobre numerosos problemas do comércio internacional, mas tem, espantosamente, pouco a dizer sobre o que o leitor esperaria do título do livro: a relação entre o comércio e o desenvolvimento—exceção na forma de insinuações inteligentes, dispersas por todo o texto.

### *Pressupostos irrealistas*

É interessante procurar uma explicação para essa estranha abstração dos fatos da vida econômica na teoria do comércio internacional.

A principal explicação é, sem dúvida, de que essa teoria se manteve, mais do que qualquer outro setor da especulação econômica, fiel à herança dos economistas clássicos. Já me referi à cegueira desses economistas para o problema da igualdade internacional. As doutrinas e preferências tra-

---

64—Por exemplo: "Em país predominantemente agrícola, o crescimento rápido da população, não acompanhado por crescimento proporcional da demanda de produtos agrícolas sob condições de mercado livre, acionaria espontaneamente forças tendentes a industrializar o país, tornando menos remunerativo os produtos agrícolas" (Ibid. pág. 113). Esta é uma descrição muito imprecisa do que realmente ocorreu e está ocorrendo nas regiões subdesenvolvidas do mundo.

A idéia de que "as condições de mercado livre espontaneamente acionam as forças" tendentes a equilibrar a indústria e a agricultura constitui ponto especial em que o pensamento, em termos do pressuposto do equilíbrio, é inteiramente ambíguo. Naturalmente, mesmo se o crescimento da população e a pressão sobre a terra viessem a reduzir a zero a produtividade marginal do trabalho na agricultura, esse não seria disponível para a industrialização, exceto por um salário comparativamente elevado. Os custos e os preços na indústria não refletem custos de oportunidades reais. Além disso, mesmo se houvesse lucros na indústria, não se encontrariam empreendedores para aproveitar a oportunidade; ou aqueles que houvesse não teriam habilidade de proceder de modo que o lucro fosse realizado. E, mais fundamentalmente, a procura de lucro não é motivo tão universal do comportamento humano quanto os clássicos supunham; nos países subdesenvolvidos, em particular, não é muito apreciado esse tipo de lucro que resulta de esforços firmes de produção e investimento de capital a longo prazo. Viner poderá replicar, acentuan-

dicionais—a doutrina do livre-câmbio, o preconceito de *laissez-faire*, a noção de harmonia de interesses—e o sistema de pressupostos estáticos, que servem de base às formulações teóricas, permitiram atitude mais independente na teoria do comércio internacional do que noutro qualquer setor.

A teoria do comércio internacional e a teoria econômica em geral jamais foram construídas para compreender a realidade das grandes e crescentes desigualdades econômicas e dos processos dinâmicos de subdesenvolvimento e de desenvolvimento. A teoria econômica nunca focalizou problemas ligados às grandes diferenças nas técnicas de produção e nas próprias funções de produtividade, correspondentes a enormes diferenças na escassez relativa dos fatores de produção e a imensas discrepâncias nos padrões-de-vida e em todo o ambiente cultural.

Também a teoria do comércio internacional, mais do que qualquer outro setor da teoria econômica, tem sido dominada pelo pressuposto do equilíbrio estável, o que implica a crença de que, normalmente, uma só mudança provocará, como reação, mudanças secundárias de direção oposta. Só a partir desse e de vários outros pressupostos, o comércio representa um elemento do processo econômico que opera para promover maior igualdade econômica entre regiões e países.<sup>65</sup> Sob o pressuposto contrário e mais realista de que,

---

do que as condições de mercado livre têm um conteúdo lógico muito amplo; mas essa premissa é totalmente irrealista. Na verdade, resta uma questão irrespondida: o que precisamente essa premissa significa nas verdadeiras condições culturais, sociais, psicológicas, econômicas dos países subdesenvolvidos; se essa questão não é respondida—e eu acredito que não possa ser—essa maneira de pensar fica sem sentido; e se torna errada quando são feitas inferências a respeito da realidade. Viner, provavelmente, concorda com isto porque, como mostrei no texto, não tenta, de fato, nenhuma aplicação sistemática de qualquer teoria, em seu tratamento dos problemas de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

65—Essa crítica—em sua forma negativa de que o pressuposto do equilíbrio e a concepção teórica que representa não são realistas—carece de originalidade, como salientei no último capítulo. Já mostrei também muitas vezes que a teoria do comércio internacional, mais do que qualquer outra parte da teoria econômica, apegou-se teimosamente à teoria de equilíbrio. O prof. John W. Williams, na sua preocupação com a relação existente entre a política e a teoria econômica, observou, como um dos maiores paradoxos dos últimos tempos, que “enquanto, a

frequentemente, o processo econômico é acumulativo, em virtude da causação circular, o papel do comércio internacional passa a ser, como vimos, o oposto, isto é, um dos meios pelos quais as forças de mercado tendem a provocar desigualdades crescentes quando os “efeitos propulsores” são fracos, como ocorre regularmente nos países subdesenvolvidos.

Há outra noção, que se junta ao pressuposto do equilíbrio, para abstrair a teoria do comércio internacional das desigualdades internacionais e dos problemas dinâmicos do subdesenvolvimento e do desenvolvimento, a saber, a distinção entre fatores “econômicos” e “não-econômicos”. Os fatores não-econômicos têm muito que ver com o que os economistas clássicos denominavam “qualidades” dos fatores produtivos e, por consequência, como a “eficácia” da produção em várias linhas.

Os economistas clássicos não podem ser acusados de ter exagerado a importância dos fatores “não-econômicos”. Na verdade, Viner, a quem já me referi como o mais eminente autor moderno da grande tradição clássica, critica Heckscher e Ohlin pela não consideração desses aspectos e continua:<sup>66</sup>

“Incumbe ao economista... reconhecer e proclamar que o progresso econômico não é apenas um problema de mais capital ou maior número de hectares ou minas de carvão, mas também de crescimento na eficiência da administração e do esforço manual com o recurso de melhor educação, melhor saúde, melhor motivação e melhor organização

---

partir de 1914, o mundo se tem encontrado em estado de profunda e, virtualmente, de permanente perturbação, a teoria formal do comércio internacional tem continuado a acentuar as tendências para o equilíbrio”. (*Economic Stability in a Changing World*, Oxford University Press, 1953, pág. 24); na realidade, “a principal tendência da teoria, até pelo menos recentemente, parece ter sido de acentuar ainda mais as tendências de equilíbrio, quer por meio de refinamentos na análise clássica, quer por uma das mais modernas teorias do valor, quer, ainda, pela introdução de maior número de países e mercadorias... A denominada teoria moderna ou keynesiana levou essa ênfase ainda mais longe, em sua análise do ajustamento do comércio internacional, em termos de renda.” (Ibid. pág. 29).

66—Ibid. pág. 16.

política e social. Se deixa de fazê-lo, torna-se responsável por se encontrar atribuindo a culpa da pobreza nacional apenas a circunstâncias físicas, fora do alcance dos remédios humanos ou a fatores externos a essa economia, descurando os fatores internos, humanos, sociais, políticos e morais, aos quais cabe grande parte da verdadeira responsabilidade."

É, sem dúvida, nessa esfera das "qualidades" dos fatores produtivos e, conseqüentemente, da "eficácia" da produção em várias linhas, que se tem de buscar a parte principal da explicação teórica do progresso tão desigual dos países e da falta de ação do comércio internacional como força igualizadora. Mas misturar êsses fatores e reuni-los em conceito único, abstrato, vago e, sobretudo, tratar o conjunto como uma entidade única, estática, significa precisamente mantê-los fora da análise, isto é, abster-se de procurar a explicação teórica necessária para estabelecer interrelações também com os fatores não-econômicos. Referências ocasionais aos elementos isolados dêste conjunto e às suas mudanças não constituem explicação sistemática, visando a associar o desenvolvimento econômico à teoria econômica, mas representam antes uma reversão ao método indiscriminado *all case* da escola histórica alemã que Viner seria a última pessoa a apreciar.

Definir certo grupo de fenômenos como fatores econômicos, enquanto se mantêm outros fora da análise, é processo estreitamente relacionado com a concepção do equilíbrio estável, porque é precisamente no domínio dêsses fatores não-econômicos, admitidos, em geral, como dados e estáticos pela teoria do comércio internacional, que a premissa do equilíbrio se torna mais irrealista e onde, ao contrário, a causação circular constitui a regra.<sup>67</sup>

---

67—Em importante ensaio publicado durante os últimos anos da década de 20, *The Theory of International Trade Reconsidered*, Williams já assinalara que a "teoria clássica pressupunha fixas, para o propósito de raciocínio, as próprias coisas que... deveriam ser os principais objetos de estudo, se o que desejamos saber são os efeitos e as causas do comércio internacional, tão amplamente considerados, que nada de importância nos fatos deixasse de figurar na análise"; e que "a relação do

*Efeitos na discussão do subdesenvolvimento  
e do desenvolvimento*

Naturalmente, nos últimos anos, a teoria do comércio internacional e suas próprias preferências ideológicas tiveram também influência—até certo ponto e mais ou menos implicitamente—na discussão do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico.

O fato das desigualdades econômicas internacionais e de sua tendência a crescer é embaraçoso do ponto-de-vista desta teoria, que desprezou êsses fenômenos e, mesmo, sugeriu que o comércio internacional tinha efeitos igualizantes. Essa discordância entre os fatos e a teoria não tem sido em geral salientada. Não houve também, na discussão do subdesenvolvimento e do desenvolvimento, tentativa sistemática de levantar como principal problema a explicação das desigualdades e sua propensão a aumentar. Mesmo hoje, quando êsses fatos são postos em relêvo pela crescente tensão política internacional, há claramente uma tendência a desviar a discussão para outros aspectos dos problemas dos países subdesenvolvidos, não relacionados com as desigualdades econômicas internacionais.

Do mesmo modo, essa tendência intrínseca na teoria do comércio internacional tem um paralelo interessante no tipo de discussão travado nos países desenvolvidos sobre as políticas internacionais dos países subdesenvolvidos. O conselho freqüentemente dado a êsses últimos países de que devem evitar envolver-se com o comércio e os pagamentos in-

---

comércio internacional com o desenvolvimento de novos recursos e forças produtivas é uma parte mais significativa do exame profundo da situação atual das nações, das rendas, preços, bem-estar, do que a análise de valor transversal dos economistas clássicos com sua premissa de quotas de fatores produtivos já existentes e empregados ("Economic Journal", 1929, págs. 195 e segs.). Na História da Economia a honra de ter primeiro exposto a falácia de aceitar a contribuição dos fatores com dados pertenceu naturalmente a Friedrich List. É interessante notar que List exerceu grande influência especialmente na América, ao tempo que a América era também um "país subdesenvolvido", embora em outro sentido, porque tinha nível de renda *per capita* muito mais elevado do que os países que ora caracterizamos como subdesenvolvidos.

ternacionais e, além disso, as pressões exercidas sobre políticas comerciais, mediante medidas dos próprios países desenvolvidos, não levam em consideração a dinâmica das desigualdades econômicas internacionais.

Ao contrário, muitos dos conselhos e pressões são comumente racionalizados, em termos de uma teoria do comércio internacional, fundada em pressupostos irrealistas no que se refere àqueles países. As organizações internacionais no campo do comércio—o Fundo Monetário Internacional, a extinta Organização Internacional do Comércio e seu sobrevivente: o GATT—tendem a deixar-se impregnar continuamente pelos elementos ideológicos, a que me referi como preferências da teoria econômica, cuja influência na teoria do comércio internacional foi particularmente forte.

O preconceito sistemático, presente em tantas iniciativas relacionadas com a prescrição de medidas internacionais para os países subdesenvolvidos, funda-se no fato de que a teoria do equilíbrio estável é, muitas vezes, admitida como dominante, e no fato subsequente de que o conceito do equilíbrio está ligado ideologicamente às resistentes preferências da harmonia de interesses, do *laissez-faire* e do livre-câmbio. Está imbuído de um *telos* e de valorações objetivadas e, portanto, oculto: raramente é apenas um instrumento teórico, escolhido com plena consciência de sua completa arbitrariedade do ponto-de-vista político.

Observei no capítulo VII que geralmente já se reconhece a importante necessidade de um plano estatal de grande amplitude no desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, não só nestes como nos países adiantados, onde a idéia é esposada, praticamente, por todos os seus economistas e representantes políticos. Compreende-se que o planejamento econômico estatal e as interferências do Estado em grande escala para realizar o planejamento sejam necessários, da mesma maneira que a estagnação econômica deva ser rompida, e tal não ocorrerá, a menos que algo seja feito nesse sentido. Evidentemente o reconhecimento da necessidade política é admitido com relutância em muitos se-

tores. E no momento de executar-se essa política geral, vêm à baila tôdas as espécies de argumentos para esgueirar-se no *laissez-faire*. Isto acontece sobretudo no campo do comércio e dos pagamentos internacionais, onde o interesse dos países desenvolvidos em manter o *status quo* também se encontra ameaçado.

A concepção do equilíbrio com suas fortes conotações ideológicas tradicionais surge, então, como conveniente e oportuna; porque, enquanto uma teoria realista, que reconheça a predominância, no desenvolvimento social, da causação circular com efeitos acumulativos, propicia argumentos para o planejamento estatal do desenvolvimento econômico num país subdesenvolvido e para a intervenção estatal em larga escala, a teoria do equilíbrio, dadas as suas conotações ideológicas, tende a levar a conclusões de *laissez-faire*.

Concluída essa exposição, devemos salientar que, em conjunto, a extensa bibliografia, que aumenta rapidamente, sobre os problemas econômicos dos países subdesenvolvidos, tem dedicado pouca atenção à teoria econômica em geral ou à teoria do comércio internacional em particular. Na fase atual, essas obras, em conjunto, manifestam uma tendência não teórica. Na realidade, quando muito, procuram tornar-se válidas, restringindo-se aos fatos concretos e aos problemas práticos.

Muitos autores exprimem o desejo de encontrar um arcabouço teórico; mas essa aspiração, de ordinário, é limitada pelo cepticismo, que algumas vezes atinge a descrença total de que jamais se consiga elaborar uma teoria geral do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico.

### *A frente contra o Iconoclasmo*

Até agora me referi à teoria do comércio internacional como se fôsse um sistema unitário e amplo de pensamento que tem de ser rejeitado ou aceito como um todo. Felizmente para o meu conservadorismo científico, não é este o caso. O sistema de pensamento, que tenho criticado, é realmente

a matriz de grande número de teoremas especiais, muitos dos quais podem ser mudados e adaptados a outros sistemas fundados sobre diferentes pressupostos.

Esse acervo de teoremas econômicos aumentou sem cessar com o labor de muitas gerações de teóricos. Karl Menger salientou que nossa ciência foi construída por eruditos que se davam ao lazer de refletir sobre seu próprio pensamento, questionando-lhe o fundamento lógico. No mesmo espírito, Knut Wicksell demonstrou, provando ser um grande economista, ter superado, em grande parte, os métodos e os pressupostos de que se utilizou. Baseados em noções metafísicas e dominadas por preferências oportunistas, que tentei caracterizar, os economistas de cada geração, a começar pelos autores clássicos, aumentaram com segurança o nosso conhecimento realista do mundo.

Não era meu propósito, nesta ocasião, expor tôdas essas idéias, mas, antes, demonstrar e explicar o que creio ser verdade, isto é, que a teoria do comércio internacional e realmente a teoria econômica em geral jamais foram construídas para compreender a realidade das grandes e crescentes desigualdades econômicas e dos processos dinâmicos de subdesenvolvimento e desenvolvimento. Dessa relutância da teoria econômica em tratar frontalmente os problemas relacionados com a questão da igualdade, há explicações que devem ser divulgadas se pretendemos libertar a teoria econômica de suas atuais inibições.

O fato de, no momento atual, a teoria encontrar-se sem elementos para enfrentar êsses problemas não significa que não possa aplicar-se, com êxito, a outras situações em que não haja tão grandes desigualdades econômicas. Mesmo o conceito de equilíbrio estável que, como esclareci, não é realista, quando utilizado para estudar os processos sociais normais, poderia, ocasionalmente, desempenhar papel útil no estudo de alguns problemas e, em especial, quando só se considera um período curto.

E, como disse, a maior parte dos teoremas especiais que constituem os fundamentos da enorme estrutura econômica,



cujo arcabouço não posso aceitar, podem ser utilizados com grande vantagem em estrutura totalmente diversa. Na realidade, há vários teoremas assim, que não se adaptam muito bem à atual estrutura, mas se ajustariam excelentemente a uma nova. O desenvolvimento do argumento da "indústria incipiente" e muitas outras considerações especiais, já levadas em conta pelos economistas clássicos, especialmente a maneira pela qual foram apresentados na análise dos problemas práticos de sua época, continham *in nuce* os elementos de uma concepção muito mais realista dos problemas dos países subdesenvolvidos.

Nos últimos decênios, dedicou-se muito esforço para relacionar os movimentos ocorridos no comércio internacional com os processos acumulativos analisados na teoria do ciclo econômico. Grande parte da discussão em torno do *dollar gap*, como também das questões relacionadas com a importância da elasticidade da demanda e da oferta para o comércio e os pagamentos internacionais—levando, algumas vezes, à noção da possibilidade do "desequilíbrio perpétuo"—tem, igualmente, um caráter não ortodoxo.

Se algum dia nos aproximarmos da formulação de uma teoria geral do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico, restará a tarefa difícil, mas necessária, de integrá-la na teoria econômica geral e, sobretudo, de ajustá-la, coerentemente, à teoria do comércio internacional. Porque é descabido sustentar teorias logicamente descoordenadas e de fato incoerentes.

De um lado, realizar essa integração implicaria certamente considerável ajustamento e mudanças na teoria econômica geral. Tais mudanças, então, refletiriam o progresso em nossa percepção da economia mundial, atribuível aos estudos aprofundados dos problemas de longo prazo, relacionados com os fatos das desigualdades econômicas e com os processos dinâmicos do subdesenvolvimento e do desenvolvimento.

Por outro lado, a teoria do subdesenvolvimento e do desenvolvimento, se algum dia fôr exposta, não terá sido

construída, simplesmente, a partir de ampla concepção estrutural, como a que procurei esboçar na primeira parte, e à qual se somem dados empíricos. Como pedras do edifício, terão sido preservados muitos argumentos e teoremas familiares, ora presos à ampla estrutura de nossas teorias gerais, inclusive a teoria do comércio internacional, ajustada e adaptada à nova estrutura. Na economia, como geralmente na teoria social, os velhos conceitos raramente são excluídos e não há idéias de todo novas e originais.

A nova situação política do mundo, a coerção, implicada nessa mudança, para focalizar a atenção em problemas novos e muito diferentes e o aparecimento na cena de um grupo de participantes até então desconhecidos, provenientes de nações que até bem pouco se mantinham passivamente submissas e mudas, tendem a representar o comêço de uma revolução nas ciências sociais que amplia nossos horizontes e reorienta radicalmente nosso pensamento. Dêsse poderoso processo, emergirá, também, uma teoria econômica mais realista e relevante.

## CAPÍTULO XII

### O PONTO LÓGICO E CRUCIAL DE TÔDA CIÊNCIA

#### *Relação entre discordâncias morais e intelectuais*

Quando fatos relacionados com as desigualdades econômicas internacionais e sua tendência a crescer são confrontados com a consciência pública nas nações mais ricas e com a teoria econômica que se formou no ambiente cultural desses países, as discordâncias tanto nas esferas morais quanto nas intelectuais tornam-se evidentes.

Dessas, as discordâncias de ordem moral, sem dúvida, são as mais importantes. De um lado, há nesses países, no plano geral das valorações, uma adesão comum ao ideal, herdado de uma fase histórica remota, dos direitos de todos à igualdade de oportunidades, independentemente de raça e cor, religião e credo, *status* social e nacionalidade. De outro lado, em sua vida diária, como indivíduos e cidadãos, as pessoas não estão, de fato, preparadas para arrostar as consequências desse grande princípio moral, em escala que se aproxime ainda que muito de longe de seus efeitos totais.

A teoria econômica é, apenas, um segmento da cultura geral. Modifica-se, ajusta-se para servir a necessidades oportunistas de racionalização. A fim de viverem tanto quanto possível tranqüilamente com a discórdia moral em suas consciências, os indivíduos precisam de uma doutrina econômica que lhes desvie a atenção desse conflito.

Essa necessidade estimula a luta pela sobrevivência não só daquelas velhas preferências doutrinárias da teoria

econômica, de valor instrumental como antídotos à doutrina básica da igualdade, mas também daqueles recursos teóricos para “comprovar” aquelas preferências, como a teoria do equilíbrio estável e a abstração dos fatores não-econômicos. O efeito conjugado dessas tendências na teoria econômica—as quais se relacionam não só mutuamente mas com as filosofias do direito natural e do utilitarismo que originaram aquela teoria—tem sido e é manter a doutrina, na medida do possível, afastada dos fatos e das relações causais que, analisados, chamariam a atenção para as desigualdades econômicas entre as regiões e países e, pois, para a discordância moral fundamental.

Em tal situação, a tendência não teórica que observamos na literatura, em rápido crescimento, sobre os problemas dos países subdesenvolvidos afigura-se uma reação sadia por parte dos cientistas sociais que estão dedicando esforços a êsses problemas. Tentar fazê-lo sem uma teoria geral, parece mais seguro do que usar uma teoria preconcebida e censurável.

*Necessidade lógica de uma teoria e exigência  
de ajustá-la aos fatos*

Deve-se afirmar, contudo, que a teoria é indispensável ao trabalho científico. É necessária, não só para organizar os resultados da investigação de sorte a adquirirem significado, como ainda, e o que é mais importante, para determinar as questões que devam ser propostas. O conhecimento científico nunca emerge por si mesmo, por assim dizer, da investigação empírica, pura e simples, mas surge apenas na forma de soluções a problemas formulados; e tais soluções presumem um sistema logicamente coordenado de questões definidas.

A teoria, portanto, sempre deve preceder as observações empíricas dos fatos. Os fatos só significam alguma coisa quando verificados e organizados no arcabouço de uma teoria; realmente, como parte do conhecimento cienti-

fico, não têm existência fora dêsse esquema. As questões devem ser propostas antes que as respostas possam ser obtidas e, para que tenham sentido, precisam fazer parte de uma tentativa logicamente coordenada de compreensão da realidade social como um todo. Uma posição não teórica é inadmissível em termos rigorosos de lógica.

Na orientação subjacente de toda tentativa sistemática de encontrar a verdade sobre a vida social há, pois, sempre, uma teoria: uma visão dos fatos essenciais e das relações causais entre eles. Essa teoria, que determina a direção da investigação, deve ser explícita. O risco de mantê-la implícita—como razões não definidas para levantar as questões especiais que são propostas e organizar os resultados da forma por que de fato o fazem—naturalmente escapa à crítica.

Se a teoria for estabelecida *a priori*, por outro lado, é princípio básico da ciência que os fatos são soberanos. Em outras palavras, a teoria nunca é mais do que uma hipótese. Quando as observações dos fatos não concordam com a teoria, isto é, quando não têm significação na estrutura teórica utilizada no processo de investigação, a teoria tende a ser abandonada e substituída por outra que permita melhor adequação.

A teoria e a investigação de fatos devem, portanto, reajustar-se continuamente uma à outra, subordinadas, porém, ao princípio de que na análise final os fatos são decisivos. Como a teoria é simplesmente uma hipótese, o critério de sua veracidade não pode ser senão o pragmático, da utilidade em reunir as observações dos fatos em sistema significativo e não contraditório de conhecimento. E, assim, é de se esperar que o progresso científico resulte de um processo de ensaio e erro.

Na esfera moral, o processo lógico correspondente é a crítica moral originária do pressuposto de que deve haver coerência entre as nossas valorações, exigência esta imposta por sentimentos cuja autenticidade se deve ao racionalismo, parte também de nossa cultura. Como as valorações se referem à realidade social e como suas interrelações lógicas-

mente envolvem crenças concernentes a essa realidade, o processo de corrigir as teorias para adaptá-las aos fatos representa, ao mesmo tempo, importante papel nas tentativas de dar clareza, honestidade e coerência às idéias morais: purificar e fortalecer a consciência pública.

Todos querem ser racionais. A busca da verdade científica, retificando crenças, também influencia as valorações. "Em uma civilização racionalista, não somente as crenças são modeladas pelas valorações, mas também as valorações dependem das crenças."<sup>68</sup>

#### *Procedência da teoria verdadeira*

A pesquisa científica, para maior realismo e relevância, depende assim de um *a priori* importante: uma intuição de quais sejam, realmente, os fatos mais importantes e as relações causais. Essa teoria *a priori* é corrigida no curso da investigação para se adaptar mais estritamente à realidade estudada. Mas de onde, em primeiro lugar, é inferida a teoria *a priori*? Onde está a fonte principal?

Deduzi-la das próprias conjecturas de alguém significa, quase na certa, escolher um dos inumeráveis caminhos para a irreabilidade e a irrelevância. As conjecturas individuais de um teórico nem mesmo são fortuitas, o que, pelo menos, preservaria a possibilidade de que, ocasionalmente, por mero acaso, ferisse o que é essencial e estivesse, assim, em condições de fazer indagações que realmente revelassem a realidade e permitissem inferências relevantes. Porque o teórico está principalmente, *nolens volens*, sob o impacto da teoria tradicional que tende a servir de veículo às preferências comentadas no capítulo X.

Quanto mais "puro" é, mais parece estar sob a influência de preferências tradicionais. A devoção de tanto esforço teórico, mesmo em décadas recentes, à "economia do bem-estar" é uma demonstração dêsse ponto, embora fôsse con-

---

68—*An American Dilemma*, pág. XIV; cf. págs. 1028 e segs.

clusivamente provado, de há muito, que essa posição é irrealista e, de fato, destituída de senso lógico.

Ocorre-me, ainda, não haver outro processo racional de chegar-se à compreensão do que seja realmente essencial e indispensável para a escolha das variáveis da teoria, além do método difícil e trabalhoso da investigação empírica, ampla e profunda da ciência social. Só na base de um estreito contato com a história social e o conhecimento da sociedade em geral, podemos esperar construir o “modelo dos modelos”, a ser utilizado como guia de realismo e relevância para nossa teoria abstrata.

A investigação empírica teria de compreender os fatos e as relações sociais em todos os campos. Nos capítulos I e III, notei que a divisão tradicional do conhecimento em disciplinas de ciência social, separadas e distintas, não ocorre na realidade. Os problemas concretos nunca são simplesmente econômicos, sociológicos, psicológicos ou políticos. Uma teoria do subdesenvolvimento e do desenvolvimento que opere apenas com variáveis “econômicas”, por motivos lógicos, está fadada ao irrealismo e à irrelevância.

E esta investigação ampla, anterior à formulação da teoria abstrata, necessária para assegurar-lhe realismo e relevância, deve libertar-se, tanto quanto possível, das poderosas preferências a que me referi. O método geral para cumprir essa tarefa é trabalhar com premissas de valor explícitas, provadas elas próprias tanto na sua relevância quanto na sua significação.

Mas essa investigação de largo âmbito, desde que se inicia e enquanto se processa, precisa formular hipóteses que orientem as observações e levantem as questões pertinentes. Necessita, portanto, da teoria. Como acabei de afirmar, um conhecimento empírico não pode coletar-se e sistematizar-se sem os princípios de organização, isto é, a intuição de quais sejam os fatos essenciais e suas relações. Com efeito, para efetivar-se, a investigação empírica carece de um núcleo de teoria que, como tenho insistido, deve firmar-se sobre seus próprios conceitos.

*O ponto crucial de toda ciência*

Este é o ponto crucial de toda ciência: pressupõe, em todas as suas iniciativas, um *a priori*, mas sempre ambiciona descobrir uma base empírica para esse *a priori*. Se algum dia puder ser formulada uma teoria válida de desenvolvimento e de subdesenvolvimento, terá de basear-se em idéias destiladas do mais amplo conhecimento empírico da mudança social em todos os seus múltiplos aspectos, idéias essas oriundas das preferências ligadas à tradição. Sômente dêste modo é possível fundamentar seguramente audaciosas simplificações que sirvam de guia teórico à investigação. Mas o conhecimento empírico não pode adquirir-se sem princípios de seleção e de organização, isto é, sem a visão de uma teoria.

Estamos, pois, tentando constantemente o que na aceção perfeita da palavra é impossível, e nunca realizamos mais do que expedientes temporários: êsses, contudo, podem ser melhores ou piores. Na atual situação, a tarefa não é, como se admite tantas vezes, a de encher "caixas vazias" de teoria com um conteúdo de conhecimento empírico da realidade, o que seria relativamente fácil. Realmente, nossas caixas teóricas estão vazias, sobretudo, porque não são construídas de molde a poder encerrar a realidade. Carecemos de novas teorias que, apesar de abstratas, sejam mais realistas, no sentido de que se ajustem aos fatos, no mais alto grau possível.

Enquanto isso, acredito que, ter-se sempre em mente um conceito claro do ideal e dar-lhe uma função orientadora em toda a nossa pesquisa, será uma força disciplinadora dos esforços dispersivos no campo do subdesenvolvimento e do desenvolvimento. Para tanto, é preciso que nos libertemos do obstáculo de preferências preconcebidas e inadequadas, das concepções irrealis e irrelevantes que, em nossa tradição acadêmica, carregamos como pesada tara.



# ÍNDICE

Apresentação	7
Prefácio	11

## Primeira Parte

### O MECANISMO DAS DESIGUALDADES ECONÔMICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

#### Capítulo I

##### CARACTERÍSTICA GERAL INEXPLICADA DA REALIDADE SOCIAL

Desigualdades econômicas internacionais	17
Consciência crescente	21
Inadequação da posição teórica tradicional	23

#### Capítulo II

##### O PRINCÍPIO DA CAUSAÇÃO CIRCULAR E ACUMULATIVA

Noção imprecisa de círculo vicioso	26
Equilíbrio estável, falsa analogia	28
O problema do negro nos Estados Unidos	29
Causação circular	31
O problema científico	33
<i>Argumentum ad Hominem</i>	37

### Capítulo III

#### TENDÊNCIA PARA AS DESIGUALDADES ECONÔMICAS REGIONAIS EM UM PAÍS

Simple ilustração	39
O jogo das forças do mercado opera no sentido da desigualdade	42
Migração, movimento de capital e comércio: "Efeitos regressivos"	44
Fatores "não-econômicos"	46
"Efeitos propulsores"	48
Doas amplas correlações	50
Exemplos de outras mudanças compensatórias	53
Mudanças nas condições gerais dos negócios	55

### Capítulo IV

#### O PAPEL DO ESTADO

Políticas estatais igualitárias nos países mais ricos	57
O "Estado Opressor"	60
A longa história das políticas de desenvolvimento econômico nas regiões subdesenvolvidas	62
"Harmonia criada"	66
Sistema de preços	68

### Capítulo V

#### DESIGUALDADES INTERNACIONAIS

Pressupostos da análise	70
Os efeitos do comércio, dos movimentos de capitais e da migração	72
"Efeitos propulsores" fracos	75
Impacto econômico do colonialismo	76
O jogo das forças	78

O sistema colonial em liquidação	82
A herança do colonialismo	83
A falta do Estado Mundial	84

## Capítulo VI

### A POLÍTICA DO ESTADO NACIONAL NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

O advento do nacionalismo	88
Fortalecimento da solidariedade entre as nações menos privilegiadas	91
Os países pobres e os países ricos movem-se em linhas diferentes	93
Os poderes do pobre	96
Elemento moral	99
Importância da órbita soviética	101

## Capítulo VII

### O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Concordância quanto à necessidade de um plano estatal	103
Principais problemas do planejamento estatal	105
Processo acumulativo induzido e controlado	110
O planejamento deve ser feito em termos de rea- lidade	111
O sistema de preços não proporciona critérios ra- cionais para o planejamento econômico	114
Não se prega um evangelho de liberdade excessiva	116
O comércio internacional no regime de planejamento econômico nacional	118
Necessidades especiais de proteção	120
Mais uma vez: nenhum convite à liberdade exces- siva	122

## Capítulo VIII

### DESAFIO

Necessidade de pesquisas nos países subdesenvolvidos	125
Necessidade de novos pontos-de-vista na teoria econômica	126
O papel dos economistas jovens nos países subdesenvolvidos	129

## Segunda Parte

### AS DESIGUALDADES ECONÔMICAS, A CONSCIÊNCIA PÚBLICA E A TEORIA ECONÔMICA

## Capítulo IX

### A DOCTRINA DA IGUALDADE E AS MANEIRAS DE ESCAPAR A ÊSSES PRINCÍPIOS

Os dogmas da civilização ocidental	135
Fôrça ideológica	139
A crença nas diferenças inatas	141
Escapismo na teoria econômica	143
A importância de Malthus	145
Razões de compromisso	148
Dinâmica da igualização	150
Outros valores competitivos	151
Conveniência da ignorância	152
Nova fase na luta pela igualdade	154
Movimento para a igualização	156
A pesquisa nas Ciências Sociais	158
Tradicionalismo da teoria	160
“Realismo conservador”	162

## Capítulo X

### AS PREFERÊNCIAS CONSERVADORAS DA TEORIA ECONÔMICA E SEU FUNDAMENTO NAS FILOSOFIAS BÁSICAS

Antídotos à doutrina da igualdade	165
Harmonia de interesses	166
<i>Laissez-faire</i>	168
A doutrina do livre-câmbio	171
O conceito de equilíbrio	173
Ponto cego	176

## Capítulo XI

### NOTA SOBRE A TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E O PROBLEMA DA DESIGUALDADE

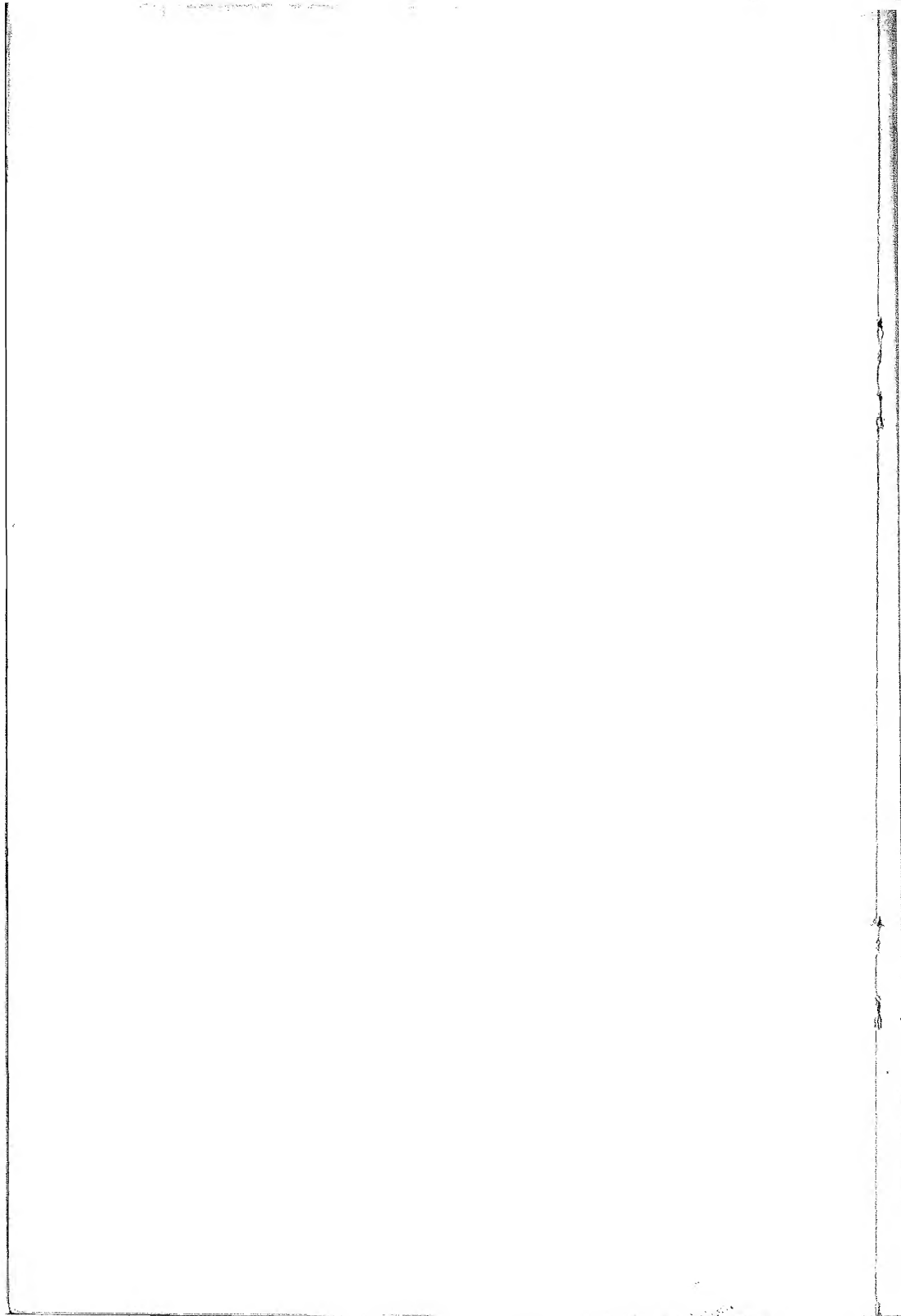
Igualização do preço dos fatores	179
Inadequação da teoria para explicar os fatos	182
Pressupostos irrealistas	183
Efeitos na discussão do subdesenvolvimento e do desenvolvimento	187
A frente contra o Iconoclasmo	189

## Capítulo XII

### O PONTO LÓGICO E CRUCIAL DE TÔDA CIÊNCIA

Relação entre discordâncias morais e intelectuais	193
Necessidade lógica de uma teoria e exigência de ajustá-la aos fatos	194
Procedência da teoria verdadeira	196
O ponto crucial de toda ciência	198

## PUBLICAÇÕES DO ISEB





*"Introdução aos Problemas do Brasil"* — (Coletânea de conferências) — 1956 (esgotado)

*"Discursos"* — Presidente Juscelino Kubitschek, Ministro Clóvis Salgado, Major Adir Maya e Professor Roland Corbisier — 1956 (esgotado)

*"Condições Sociais do Poder Nacional"* — Alberto Guerreiro Ramos — 1957 (esgotado)

## FILOSOFIA

### Textos Brasileiros de Filosofia:

1 — *"Gênese e Formas da Consciência Nacional"* — Alvaro Vieira Pinto (no prelo)

2 — *"A Filosofia no Brasil"* — Hêlio Jaguaribe — 1957 (esgotado)

3 — *"Formação e Problema da Cultura Brasileira"* — Roland Corbisier — 1958 (2.<sup>a</sup> edição)

4 — *"Ideologia e Desenvolvimento Nacional"* — Alvaro Vieira Pinto — 1959 (3.<sup>a</sup> edição)

5 — *"Ideologia e Realidade"* — Michel Debrun — 1959

### Textos de Filosofia Contemporânea:

1 — *"Razão e Anti-Razão em Nosso Tempo"* — Karl Jaspers — Tradução de Alvaro Vieira Pinto — 1958

## HISTÓRIA

### Textos de Formação Histórica do Brasil:

- 1—*“As Classes Sociais no Brasil”*—Nélson Werneck Sodré—1957 (esgotado)
- 2—*“O Tratado de Methuen”*—Nélson Werneck Sodré—1957 (esgotado)
- 3—*“Raízes Históricas do Nacionalismo Brasileiro”*—Nélson Werneck Sodré—1959

### Textos Brasileiros de História:

- 1—*“Perspectiva atual da América Latina”*—Cândido Antônio Mendes de Almeida—1959

## POLÍTICA

### Textos Brasileiros de Política:

- 1—*“O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”*—Hélio Jaguaribe—1958
- 2—*“Condições Institucionais do Desenvolvimento”*—Hélio Jaguaribe—1958 (esgotado)
- 3—*“Nacionalismo e Desenvolvimento”*—Cândido Antônio Mendes de Almeida (no prelo)

## SOCIOLOGIA

### Textos Brasileiros de Sociologia:

- 1—*“Ideologias e Segurança Nacional”*—Alberto Guerreiro Ramos—1958 (esgotado)

- 2—*"Educação e Desenvolvimento Nacional"* —Geraldo Bastos Silva—1958 (esgotado)
- 3—*"A Redução Sociológica"* —Alberto Guerreiro Ramos—1958 (esgotado)
- 4—*"A Ideologia do Colonialismo"* —Nelson Werneck Sodré (no prelo)
- 5—*"Ordem Jurídica e Desenvolvimento"* —A. L. Machado Neto (no prelo)

## ECONOMIA

### Textos Brasileiros de Economia:

- 1—*"Industrialização e Economia Natural"* —Gilberto Paim—1958 (esgotado)
- 2—*"Dualidade Básica da Economia Brasileira"* —Inácio Rangel—1958 (esgotado)
- 3—*"Perspectivas da Economia Brasileira"* —Celso Furtado—1958 (esgotado)
- 4—*"Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico"* —Moacyr Paixão (no prelo)
- 5—*"A Operação Nordeste"* —Celso Furtado—1959
- 6—*"A Economia do Município"* —Ézio Távora dos Santos (no prelo)

### Recursos Naturais do Brasil:

- 5—*"Carvão"* —Sebastião Toledo dos Santos (no prelo)
- 10—*"Manganês"* —Newton Lisboa Lemos—1959
- 11—*"Álcalis"* —General Bruno Martins (no prelo)
- 16—*"Trigo"* —Paulo Schilling—1959

Textos de Economia Contemporânea:

- 1—*"Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas"*—Gunnar Myrdal—1960
- 2—*"Problemas Teóricos e Práticos do Desenvolvimento Econômico"*—CEPAL (no prelo)

PEDAGOGIA

Textos Brasileiros de Pedagogia:

- 1—*"Ensino Técnico e Desenvolvimento"*—Ernesto Luiz de Oliveira Júnior—1959 (2.<sup>a</sup> edição)
- 2—*"Evolução do Ensino Secundário no Brasil"*—Maria Thetis Nunes (no prelo)